Ion Deleanu
DREPT CONSTITUŢIONAL ŞI INSTITUŢII POLITICE
Vol. 2
ATRIBUTELE STATULUI ROMÂN CONTEMPORAN
Capitolul I STATUL
Secţiunea l-a NOŢIUNEA, CRITERIILE ŞI ESENŢA STATULUI

112. Noţiunea de „stat". Realitatea desigur cea mai puternică şi cea mai interesantă în drept – scria Mircea Djuvara – este „statul". „E o realitate atât de vie şi de puternică, încât absoarbe individualitatea noastră a tuturor, care se pierde într-însa. E o realitate atât de adâncă, încât ea se întinde în timp şi în spaţiu mult peste forţele şi existenţele persoanelor individuale. E o realitate absolută, întrucât nu recunoaşte nicio autoritate superioară, cum recunoaşte persoana privată autoritatea statului. Statul nu recunoaşte nimic superior sieşi" 1. G. Burdeau, citându-l pe Chesterton, spunea: „O societate chiar dacă s-ar compune numai din Hanibali şi Napoleoni, ar fi mai bine, în caz de surpriză, ca nu toţi să comande în acelaşi timp" 2. Este implicată aici ideea de diferenţiere între guvernanţi şi guvernaţi, pe care unii doctrinari3 au considerat-o caracteristica fundamentală a statului4. /Cuvântul „stat" provine din latinescul

1 M. Djuvara, Teoria generală a dreptului, Editura ALL, Restitutio, Bucureşti, 1995, p. 43. Aceste ultime accente ar fi, desigur, acum discutabile, din cel puţin două perspective: subordonarea statului faţă de drept; primatul normelor internaţionale faţă de cele interne.

2 G. Burdeau, Cours de droit constitutionnel, Paris, 1942, p. 3.

3 L. Duguit, Traité de droit constitutionnel, ed. III, vol. I, Paris, 1928, p. 40.

4 T. Drăganu (op. cit., p. 91) făcea, în marginea acestei concepţii, observaţia maliţioasă că „o bandă de gangsteri, în care un Al. Capone comandă cu mai multă autoritate, poate, decât un rege supuşilor săi, nu este un stat". Pentru ca să „poată fi

Status. O vocabulă fără un sens precis, reclamând ea însăşi determinări6. În sensul său modern, adică pentru a desemna o entitate abstractă, care constituie cadrul şi totodată suportul puterii politice7, noţiunea de „stat" pare să fi fost pentru prima dată întrebuinţată de Niccolò Machiavelli, în opera sa fundamentală „Îl principe" (1516) 8.

„Tutti gli Staţi" sunt primele cuvinte din „Principele". Machiavelli, împreună cu Bodin, Hobbes şi Spinoza au pus bazele unei teorii laice asupra statului. Dominat însă de aspectele concrete ale fenomenelor, Machiavelli nu detaşează noţiunea de „stat" de realitatea oamenilor care constituie statul. El leagă statul de persoana „principelui"; cu alte cuvinte, personalizează statul. Această confuzie rămâne una dintre insuficienţele fundamentale ale doctrinei sale şi, totodată, una dintre sursele doctrinare ale absolutismului. Totuşi, noţiunea de „stat" a fost consacrată9, urmând doar ca ea să fie cristalizată. Când a apărut fenomenul statal şi care este caracteristica lui esenţială?

După unii, fenomenul statal este comun tuturor societăţilor, indiferent de gradul lor de dezvoltare. Oriunde şi totdeauna când cei care „comandă" pot fi distinşi de cei care „ascultă", suntem în prezenţa statului. Este însă o „confuzie intolerabilă de idei" 10. Statul vorba de existenţa unui stat este necesar ca în sânul grupului social respectiv să se nască ideea că individul sau indivizii care guvernează nu se mărginesc să exercite o constrângere corporală asupra guvernaţilor, ci procedează după o anumită ordine legală sau cutumiară, care face ca între indivizii care alcătuiesc această grupare să stăruie legături, chiar dacă persoanele, care alcătuiesc la un moment dat categoria socială a guvernanţilor, ar înceta să existe şi alţii le-ar lua locul – adăuga T. Drăganu. Statul – cum preciza M. Hauriou – este o „instituţie". (Precis de droit constitutionnel, Paris, 1923, p. 16).

5 Poate, totuşi, ideea de stabilitate, de permanenţă, de continuitate să fi avut o semnificaţie distinctă pentru ceea ce, mai târziu, s-a desemnat prin noţiunea de „stat". Este o idee plastic exprimată printr-un vechi şi comun adagiu francez: „Le roi este mort, vive le roi".

6 Bunăoară, status incessus, status indecorus, status liber, pro status civitatis, optimus status republicae, status actatis ş.a.m.d.

7 Pe larg, a se vedea şi supra, nr. 16.

8 M. Prelot, G. Lesquer, Histoire des idées politiques, se bd. Dalloz, Paris, 1975, nr. 107, p. 203 – 204.

9 Cuvântul s-a generalizat şi a dăinuit în toate limbile (Stato, Staat, State, Estado etc).

10 L. Febvre, De l'état historique! l'état vivant, pref. t. X, Grande Encyclopédie Française, lre ed., Paris, 1935, p. 10.08.3; M. Hauriou, Principe du Droit public, 2 e ed… Paris, 1916, p. 88: M. Prelot, J.

Boulouis, Institutions politiques et droit constitutionnel, 10 e ed., Dalloz, Paris, 1987, nr. 2, p. 2 – 3; Ch. Cadoiâx, Droit se înfăţişează ca fenomen esenţialmente istoric. El apare la o anumită treaptă a dezvoltării societăţii, atunci când puterea politică, instituţionalizată fiind, dobândeşte astfel caracterul de putere publică, oficială, legitimă. Statul este deci o formă perfecţionată a societăţii.

Termenul „stat" poate fi reperat din perspective diferite.

Din perspectivă sociologică, statul semnifică dimensiunea specifică şi esenţială a societăţii politice, societate care a rezultat din fixarea pe un teritoriu determinat a unei colectivităţi umane relativ omogene, întruchipând Naţiunea, şi care este guvernată de o putere instituţionalizată, având capacitatea şi mijloacele de a exprima şi de a realiza voinţa unei părţi din colectivitate ca voinţă generală. Această voinţă poate aparţine, în condiţii concret-istorice, unui grup restrâns sau unui grup majoritar.

Din perspectivă juridică, statul este o persoană morală11, o entitate juridică distinctă, stabilă şi permanentă; detaşată de persoanele fizice care, în calitatea lor de agenţi ai puterii, exercită vremelnic puterea, în limitele competenţelor atribuite. Persoana morală este un centru organizat de interese legitime şi juridic protejate. Calitatea de persoană morală publică12 este inerentă statului constitutionnel et institutions politiques, I, de ed., Dalloz, Paris, 1988, p. 25; J. Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 10 e ed., Montchrestien, Paris, 1989, p. 54 – 55; B. Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, se eu, Armand Colin, Paris, 1989, p. 8 – 9.

1 Statul este, în anumite condiţii, şi o persoană morală sau juridică de drept privat, într-o asemenea situaţie, statul este titular de drepturi şi obligaţii similare celor care aparţin persoanelor fizice, în limitele însă precizate de lege.

12 Conceput statul ca persoană morală, explicaţiile existenţei şi manifestării lui în această calitate au fost diferite: a) Potrivit „teoriei ficţiunii", întrucât numai indivizii pot fi consideraţi „persoane", căci numai ei au o voinţă proprie reală, statul şi alte asociaţii asemănătoare lui sunt considerate numai fictiv persoane juridice sau morale, un fel adică „de a vorbi care permite să se evite lungi şi plictisitoare circumlocuţiuni". (M. de la Digne de Villeneuve, Trăite general de l'état, Paris, 1929, vol. I, p. 61 – 62); b) în mai multe variante a fost oferită

„teoria personalităţii morale, ca realitate juridică”: fie în sensul că şi indivizii lipsiţi de voinţă pot să aibă drepturi subiective, aşa încât grupurile umane care nu au voinţă proprie, pot avea drepturi şi obligaţii subiective; fie în sensul că personalitatea juridică a statului este o creaţie a ordinii juridice care a dus la formarea lui, în considerarea existenţei unei grupări umane determinate (Carră de Malberg, Contribution! une theorie general de l’état, vol. I, p. 34, 37 şi 40). Pentru unele consideraţii critice, a se vedea: T. Drăganu, op. cit., vol. I, p. 100 – 102. În concluzie, T. Drăganu consideră că personalitatea juridică a statului va trebui considerată numai ca procedeu tehnic juridic, creat de lege, în scopul de a şi absolut trebuitoare pentru a desemna titularul abstract şi permanent al puterii. Ca asemenea persoană, el este subiect de drept, titular de prerogative şi responsabilităţi.

În sens restrictiv şi concret, statul este ansamblul organelor politice de guvernare; el desemnează aparatul de direcţionare a societăţii politice.

113. Criteriile statului. Personalitatea juridică a statului constituie neîndoios unul din criteriile sale. Statul este – cum spunea un clasic francez – o „persoană a dreptului în care se rezumă abstract colectivitatea naţională”. O „persoană a dreptului”, nu o persoană fizică; pe-curt, statul este o „persoană morală” sau „juridică”. Aşadar, acest prim criteriu al statului trebuie neapărat reţinut. El nu este însă un criteriu exclusiv acestuia, nici suficient. În cadrul statului, pe temeiul şi în condiţiile legii, există numeroase alte persoane morale de drept public sau de drept privat (de exemplu, comuna, oraşul, judeţul sau unele asociaţii, societăţi etc). Ita fit ut, acestei prime calităţi a statului trebuie să i se adauge alta, specifică şi exclusivă lui. Pentru doctrina clasică, această calitate nu poate fi decât suveranitatea. Autoritatea statală este deci o autoritate suverană şi tocmai de aceasta ea este o autoritate exclusivă. Nicio altă autoritate, în interiorul statului sau în afara lui, principial, nu se poate opune autorităţii statale şi nici nu o poate concura.

114. Esenţa statului. Privitor la esenţa statului, două sisteme doctrinare s-au conturat şi cristalizat: 1°. Concepţia potrivit căreia statul este un fenomen al forţei, un instrument de constrângere; 2°. Concepţia în sensul căreia statul este, prin excelenţă, un fenomen voluntar.

1°. Ideea comună primului sistem doctrinar este aceea de constrângere, de dominare. Chiar dacă dominaţia nu reprezintă caracteristica sau dimensiunea exclusivă a statului, aceasta este totuşi – susţin promotorii acestei doctrine – dimensiunea lui esenţială.

Face cu putinţă ca, în raporturile cu terţii, colectivitatea care stă la baza statului să apară în raporturile de drept privat ca o unitate. În ipoteza în care statul apare ca ordonând indivizilor, prin manifestări de voinţă unilaterale, anumite acţiuni sau abstenţiuni, nimic un face necesar ca el să fie considerat o persoană morală, pentru simplul motiv că, neputând fi vorba de un drept al lui de a comanda indivizilor de pe teritoriul său, nu există nicio utilitate de a concepe statul, din acest punct de vedere, ca subiect de drept.

În acest sens, concepţiile sociologice, propunându-şi să depăşească „pozitivismul juridic" – necesar, dar insuficient pentru a explica fenomenul statal – pun în evidenţă ideea de forţă, de constrângere. Dacă dreptul este produsul „solidarităţii sociale", iar această solidaritate este o necesitate a vieţii sociale – spunea L. Duguit

— Atunci statul, răspunzând cerinţei de a menţine ordinea socială, se înfăţişează ca „forţă irezistibilă de constrângere" 13. Max Weber asociază ideii de forţă a statului ideea de legitimitate, statul revendicându-şi „monopolul constrângerii legitime" 14. Sociologia contemporană califică de asemenea statul ca fiind o „instanţă ierarhizată de dominaţie".

Concepţia normativistă, recurgând la discursul „logic", excelează prin Hans Kelsen. Din logica juridică decurge validitatea şi forţa obligatorie a normelor sau „normativitatea dreptului". Persoana morală a statului nu este decât un ansamblu de norme ierarhizate – până la „norma fundamentală" – realizarea acestora fiind asigurată prin forţa de constrângere. Ar trebui ca, în sensul unui monism juridic, statul să fie singura expresie a ordinii juridice, ultima ratio a normelor juridice15.

Teoria marxistă despre stat tranşează ritos problema esenţei acestuia, din moment ce statul – potrivit acestei teorii – s-a constituit pe temeiul proprietăţii private şi el este produsul „ireductibilităţii contradicţiilor de clasă": statul este puterea organizată a unei clase pentru asuprirea alteia16. Pentru a ieşi din impasul propriei încifrări doctrinare, aceeaşi concepţie – „creatoare", „izbăvită" de fetişul ideilor – ameliorează, diluează esenţa coercitivă a statului, acesta fiind

— În ambianţa idilică a „socialismului multilateral dezvoltat" – " instrumentul" întregului popor, care a devenit subiect plenar al guvernării. Statul nu mai este acum nici expresia, nici mijlocul

13 L. Duguit, Trăite de droit constitutionnel, I, reeditat C.N. R.S., 1972, p. 539.

14 M. Weber, Le metier et la vocation du savant, colection 10/18, 1919, p. 100 – 103.

15 H. Kelsen, Theorie pure de droit, Dalloz, Paris, 1963, p. 93. „Metoda pură" a lui Kelsen nu este, poate, cu totul originală. Se pare că ea îşi are sorgintea în doctrina „Şcolii de la Marburg", fondatorul acesteia fiind H. Cohen. Ideile lui Cohen despre „cunoaşterea pură" se regăsesc, într-o oarecare măsură, în concepţia lui Kelsen.

16 K. Marx, Fr. Engels, Opere alese, vol. II, ed. A II-a. E.S. P.L.P., Bucureşti. 195? P. 339 – 340.

Dictaturii de clasă; el este principalul factor al „edificării şi perfecţionării noii orânduiri", centrul „convergenţei" intereselor fundamentale ale tuturor claselor şi categoriilor sociale, adică „puterea societăţii". Astfel „descifrată" sorgintea statului şi astfel fiind marcată dinamica acestuia, prin formule sibilice ni se anunţă dispariţia lui.

Doctrinele anarhiste cultivă „oroarea faţă de stat" 17, pledând, la cealaltă extremă, pentru o „societate convivială", în care individul este, în acelaşi timp, guvernant şi guvernat18. Statul – liberal sau marxist fiind expresia forţei, a constrângerii abuzive prin care se distruge individul şi spiritul de libertate, el trebuie să dispară, lăsând locul unei societăţi ideale, în care fiecare este liber, cu condiţia să respecte libertatea celuilalt. Anarhia ar fi astfel „ordinea, mai puţin puterea".

2°. Ideea comună celui de-al doilea sistem doctrinar este voluntarismul 19. Este o doctrină mai realistă, generoasă şi fertilă în procesul articulării mecanismului statal şi al definirii funcţiilor acestuia – mai presus de toate, aceea de a realiza acordul de voinţe între guvernanţi şi guvernaţi. Este de asemenea o doctrină nu numai compatibilă cu democraţia, ci chiar sprijinindu-se pe ea, asigurându-i efectivitatea şi expresivitatea. Varietatea concepţiilor posibil a fi integrate în acest sistem doctrinar concurează rezultatele lui benefice.

„Leviathan"-ul lui Thomas Hobbes nu poate fi redus, decât premeditat şi simplist, la semnificaţia unei apologii a statului totalitar. Este adevărat că, după el, „homo homini lupus" şi că, din această cauză,

„starea naturală" a oamenilor – anterioară statului – este „bellum omnium contra omnes". Dar tot el preconizează statul, rezultat din contractul tacit al oamenilor, ca singur mijloc pentru Etimologic, cuvântul „anarhic" semnifică dezordine, stare haotică, negarea rânduielilor şi a oricăror forme de constrângere. Doctrinele anarhiste, în esenţa lor funciară, nu semnifică însă per se dezordine, violenţă, terorism.

18 Mişcările anarhiste sunt extrem de diverse. Între anarhismul individualist, anarhismul sindicalist revoluţionar, cel internaţionalist şi mişcările de inspiraţie socială (mutualismul – ca sistem de solidarizare bazat pe ajutorul reciproc, mutual, cooperativismul proudhonian, gauşismul etc.) există o mare varietate de atitudini anarhiste. Pe larg, a se vedea: M. Prelot, G. Lescuyer, op. cit., nr. 397 – 417, p. 603 – 627.

19 Aici, în sensul că voinţa umană are un rol determinant în acţiunea socială, implicit în fundamentarea fenomenului statal.

Asigurarea păcii între oameni. Pentru existenţa statului nu este însă suficient doar simplul acord (consentio) între oameni, ci este necesară şi uniunea (unid) acestora. Este necesar, adică, un dublu contract. Statul, constituit prin uniunea completă a indivizilor, exercită şi – în concepţia lui Hobbes – el trebuie să exercite o suveranitate absolută (imperium absolutum). Doctrina lui Hobbes dă astfel naştere unui pozitivism juridic radical. Aşa văzute lucrurile, interpretate fragmentar şi într-o logică imperturbabilă, s-ar putea spune – cum de altfel s-a spus – că „Leviathan" – ui propune nu numai o teorie, dar chiar o „ştiinţă a puterii totalitare". Înclinăm totuşi spre aprecierea – mai aproape de adevăr şi mai moderată – că absolutismul lui Hobbes implică un gen de liberalism moral20.

John Locke, reluând parţial argumentele lui Hobbes, porneşte de la o constatare opusă acestuia. Omul în „stare de natură" este o fiinţă rezonabilă şi liberă, dornică să trăiască bine. Pentru aceasta, el renunţă voluntar, prin contract, la unele dintre pretenţiile şi prerogativele lui în favoarea statului, care îi datorează respect şi protecţie. Afortiori, rezultat dintr-un „pact social", statul nu poate ieşi din cadrul acestuia, întreaga lui activitate trebuind să se subordoneze scopului societăţii, „Binelui Comun". Pentru Locke, „contractul social" nu este un act de alienare, ci forma pe care o îmbracă un compromis necesar, care face din popor veritabilul depozitar al interesului general21. Într-adevăr, astfel sunt fixate bazele democraţiei liberale, iar Locke rămâne

fondatorul liberalismului politic.

Jean-Jacques Rousseau şi opera sa „Contractul social" s-au aflat, indubitabil, sub influenţa „Şcolii dreptului natural". Contrar unor aprecieri, „Contractul social" este o lucrare de drept22 care, între alte multe merite23, îl poate revendica şi pe acela de a fi

20 Totalitarismul italian, german sau comunist nu poate fi asociat doctrinei funciare a lui Hobbes. Acest totalitarism – concis şi ritos exprimat de Mussolini prin formula „Totul în stat, nimic în afara statului, nimic împotriva statului", iar de Hitler prin sentinţa „Tu nu eşti nimic, Poporul e totul" – era un totalitarism organicist, mistic, fanatic, violent, cu totul iraţional.

21 Ch. Cadoux, op. cit., I, p. 103.

„Sub titlul ei, „mai exact decât titlul, dar mai puţin sonor" (M. Prelot, G. Lescuyer, op. cit., nr. 253, p. 405) era „Principiile dreptului public".

2 Dacă pentru Hobbes „starea de natură" este una din care trebuie să evadezi, dacă pentru Locke ea nu este în mod necesar bună, dar nici fatalmente rea, pentru Rousseau însă „starea de natură" este o stare de fericire. El concepe „suveranitatea corpului redimensionat şi de a fi aprofundat, într-o concepţie originală şi revoluţionară, ideea pactului social. Ordinea – scria Rousseau – este un drept sacru care stă la baza tuturor celorlalte. Acest drept nu vine de la natură. El este fundat pe convenţii. Rămâne însă de ştiut care sunt aceste convenţii. „Contractul social" trebuie să se întemeieze pe voinţa liberă a oamenilor care înţeleg să se supună unei voinţe comune încarnată în stat.

În epoca actuală, par a fi marcate – şi poate presante – tendinţele devalorizatoare ale fenomenului statal. Abandonarea unora dintre atributele suveranităţii, preeminenţa normelor internaţionale faţă de cele interne, (inter) dependenţa economico-financiară, presiunea sub care se realizează uneori „consensul", libera circulaţie, seducătoarea promisiune a „reîntreagării", aroganţa „celor mari", apostrofările adresate „celor mici" etc, etc. Sugerează caducitatea cadrului statal24.

Indiferent însă de unele situaţii circumstanţiale, specifice mai ales fostelor state comuniste, aflate într-un anevoios proces de restructurare politică şi economică, tendinţa doctrinei şi a practicii internaţionale constă în reintegrarea colectivităţilor statale în

societatea internaţională, statul devenind astfel o colectivitate intermediară, situată deasupra colectivităţilor infra-statale şi sub cele suprastatale.

Capitolul II

ELEMENTELE CONSTITUTIVE ALE STATULUI

Statul se caracterizează prin câteva elemente sau dimensiuni istorice şi politice cumulate calitativ25. Acestea sunt în număr de trei şi ele condiţionează atât apariţia statului, cât şi dispariţia sau social" ca o calitate individuală a acestuia; postulează democraţia directă şi ideea excluderii reprezentării în materie legislativă; readuce în atenţie, într-o manieră mult mai clară, problema legitimităţii puterii ş.a. (Surprinzător însă. Rousseau nu este adeptul guvernământului democratic, potrivit numai pentru un „peuple de dieux"). 24 A se vedea şi infra, nr. 12 – 13.

2 A se vedea, de asemenea: I. Deleanu, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, cât. Supra, nr. 2, p. 14 şi urm.

Resurecţia acestuia: naţiunea, teritoriul, autoritatea politică exclusivă sau suverană.

Secţiunea l-a

NAŢIUNEA

115. Dimensiunea demografică şi psihologică a statului.

Statul este o formă specifică de organizare a unei colectivităţi umane. Cu alte cuvinte, populaţia constituie una dintre dimensiunile inerente statului. Un teritoriu fără populaţie nu poate constitui un stat. Numărul membrilor respectivei populaţii nu este însă decisiv pentru constituirea unui stat27, dar nici nu poate fi indiferent. Esenţial totuşi este aspectul calitativ sau psihologic al dimensiunii demografice, exprimat concis şi dens prin conceptul de Naţiune.

Într-adevăr, mai întâi este de observat că termenul „populaţie" nu este riguros definit, el putând fi o sursă de ambiguităţi, întrucât, cum se ştie, fac parte din populaţia ţării şi cetăţenii străini sau apatrizii. Apoi, deşi modificările intervenite în componenţa

36 Sintetizând consideraţiile doctrinei de specialitate, s-a opinat că nu poate exista un stat fără populaţie, fără un teritoriu şi fără o autoritate publică. (T. Drăganu, op. cit., vol. I, p. 103 şi urm.). În opinia lui I. Muraru (op. cit., vol. I, p. 8), într-o accepţiune mai largă, prin stat urmează să se înţeleagă „suma a trei elemente": teritoriul, populaţia (naţiunea) şi suveranitatea (în sensul puterii organizate statal, de fapt

statul în accepţiunea strict juridică). Astfel, „statul apare ca sinonim cu ţara", el incluzând civilizaţia, resursele, oamenii, teritoriul, frontierele, autorităţile etc. Analizat din perspective diferite, statul a fost definit prin accentuarea factorului constituit ca reper în aceste perspective. Astfel, „analiza politologică" a statului conduce la concluzia că acesta este „o colectivitate umană istoricește constituită şi organizată pe un anumit teritoriu, care se structurează politic în grupul de guvernanţi şi restul populaţiei"; „analiza sociologică" a statului conduce la concluzia că acesta este „o grupare de indivizi având un grad ridicat de organizare şi stabilitate, care ocupă un teritoriu determinat geografic şi recunoscut politic asupra căruia o autoritate publică exercită prerogative de comandă sau de putere"; „analiza juridică" a statului justifică, în opinia aici consemnată, calificarea statului ca persoană juridică sau persoană morală, adică „ca titular de drepturi şi obligaţii ca orice persoană fizică". Cât privește elementele constitutive ale statului, acestea ar fi: teritoriul, populaţia, puterea politică suverană. (C. Ionescu. Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Bucureşti, 1994, p. 34 şi urm.).

Bunăoară, statul Nauru şi statul Tăvălu au, fiecare, în jurul a 8.000 de locuitori. China însă a depăşit un miliard, iar India tinde la aceeaşi performanţă.

Populaţiei, prin imigrare, prin transfer de persoane sau într-un alt mod, nu afectează identitatea şi continuitatea statului, totuşi, ceea ce-i asigură distinctibilitatea şi permanenţa este Naţiunea. Ea – Naţiunea – este cartea de identitate a poporului şi a statului român, iar nu populaţia, totdeauna eterogenă şi fluctuantă. Apoi, statul nu este simplamente expresia organizării unei colectivităţi umane „oarecare". Această colectivitate este omogenă, perenă şi distinctă de alte colectivităţi, prin legăturile indestructibile şi specifice existente între membrii care o alcătuiesc, precum şi prin fizionomie.

Naţiunea28 – ca formă superioară de comunitate umană29 – inconfundabilă cu alte colectivităţi, nu este un fenomen exclusiv etnic sau biologic. Ea este o realitate complexă şi este, totodată, produsul unui îndelungat proces istoric, având la bază comunitatea de origine, etnică, de limbă, de cultură, de religie, de factură psihică, de viaţă, de tradiţii şi de idealuri, dar mai ales trecutul istoric şi voinţa de a fi împreună a celor care au dăinuit pe un anumit teritoriu. Sentimentul naţional constituie astfel cel mai puternic ferment al coeziunii statului

şi al permanenţei lui30.

Naţiunea nu trebuie confundată cu naţionalitatea sau cu cetăţenia, care exprimă apartenenţa juridică a unei persoane fizice la un anume stat. Ea nu trebuie confundată nici cu poporul, care desemnează masa indivizilor, indiferent de naţionalitate, constituită ca suport demografic al statului. În fine – cum deja am precizat – naţiunea este mai restrânsă decât populaţia, dar mai presus de ea.

29 Conceptul de „comunitate umană" este singurul compatibil cu cel de „naţiune", întrucât prin această sintagmă – esenţialmente diferită de noţiunea de „societate" – se exprimă tocmai trecutul istofic comun al celor ce alcătuiesc naţiunea, legătura genetică dintre generaţiile care s-au succedat şi voinţa membrilor naţiunii de a trăi împreună/Tocmai pentru a preveni asemenea posibile interpretări deformatoare, nu trebuie acceptată tale quale teza obiectivă asupra naţiunii, teză de sorginte germană, potrivit căreia naţiunea este rezultatul sau produsul necesar al unor elemente obiective, precum geografia, limba, religia şi mai ales rasa. Acestei concepţii trebuie să i se aducă corectivele necesare, mai întâi, prin valorizarea şi a celeilalte teze – subiective – de sorginte franceză, în sensul căreia naţiunea semnifică voinţa unei colectivităţi de a trăi solidar.

30 în sensul dreptului, scria M. Djuvara, naţiunea nu trebuie să se confunde cu ceea ce în mod superficial se numeşte poporul, „adică cu generaţia prezentă". Statul nu este numai reprezentantul generaţiei prezente, „el este reprezentantul în acelaşi timp al tuturor tradiţiilor trecutului şi al spiritualităţii viitoare". „De aceea se şi înţelege, că întocmai după cum o persoană nu poate să renunţe la anumite drepturi esenţiale pe care le are, cum este acel la libertate, tot asemenea nici chiar o generaţie întreagă, la

Iată doar câteva dintre motivele pentru care statul român este definit ca Stat-Naţiune. În acest sens, în chiar art. 1, alin. 1 din Constituţia României se proclamă: „România este stat naţional". Identificarea Statului cu Naţiunea nu are nimic comun cu ceea ce s-a întâmplat cândva – prin pervertirea celor două categorii pereche – alunecându-se spre formele extreme ale Naţiunii-Stat (Stat rasial) 31.

116. Problema minorităţilor32. Ideea proclamată şi consolidată constituţional prin art. lr alinM al Legii fundamentale a stârnit dezbateri aprinse şi contradictorii în Adunarea Constituantă, mai degrabă pătimaşe decât utile33. Sentimentul naţional este străin un

moment dat, nu poate să facă anumite acte contra intereselor supreme ale statului, adică a întregului patrimoniu moral lăsat de generaţiile trecute şi a aspiraţiilor viitoare". (Op. cit., p. 65).

31 Un astfel de stat, caracterizat prin exclusivism naţional, cuprinde numai membrii unei naţiuni, dar pe toţi membrii acesteia. Ideea statului rasial inspiră şi în epoca noastră mişcările sau formele protestatare ale unor colectivităţi umane.

32 O problemă rămasă deschisă, la nivelul comunităţii internaţionale, este aceea de a defini minoritatea. Cu alte cuvinte, stăruie întrebarea: care este criteriul minorităţii? Un criteriu numeric n-ar putea fi decât arbitrar. Pe de altă parte, stabilind un astfel de criteriu, s-ar ajunge la inegalităţi în tratamentul politic şi juridic al diverselor minorităţi. Un criteriu calitativ este, neîndoios, preferabil. Fie, dar care anume? Imposibilitatea relativă de a identifica un asemenea criteriu decurge din chiar complexitatea lui. Poate sinteza criteriului „cantitativ" cu cel „calitativ". Pare a fi o soluţie, în măsura în care sinteza celor două criterii nu amplifică neajunsurile fiecăruia. Chiar Naţiunile Unite, după 40 de ani de încercări de a defini minoritatea, au fost silite să recunoască dificultatea de a da un răspuns satisfăcător. (Comisia drepturilor omului din cadrul Consiliului Economic şi Social, în cea de-a 47-a sesiune a acesteia din ianuarie 1991, n-a ajuns la un rezultat concret, statele participante considerând fie că încercarea de definire a minorităţii nu este încă satisfăcătoare, fie că ea este chiar inutilă. Propunerile făcute de Comisia europeană de democraţie prin drept cuprind, în art. 2, alin. 1, o posibilă definire a minorităţii, asemănătoare cu cea adusă în atenţie de M.J. Deche nes, în studiul prezentat Comisiei drepturilor omului în 1985: „... Termenul de minoritate desemnează un grup numeric inferior restului populaţiei unui stat, ai cărui membrii purtând cetăţenia acelui stat, au caracteristici etnice, religioase sau lingvistice diferite de ale restului populaţiei şi sunt animaţi de voinţa de a-şi păstra cultura, tradiţiile, religia sau limba". Grupul de experţi ai Consiliului Europei, întrunit la Geneva, în iulie 1991, nu a avansat – nici el – în demersul extrem de complex de a defini minoritatea naţională şi de a-i redimensiona statutul.)

33 S-a spus, între altele, că nicio constituţie modernă nu mai integrează conceptul de „naţiune" în sistemul valorilor ei politice şi juridice. Aşadar, nu departe de ideea că „naţiunea" este un concept

arhaic, perimat, desuet sau chiar anacronic. Realitatea este însă alta. (De exemplu, Constituţia Spaniei, cea a Suediei, a Franţei, a Finlandei sau a ideii-deşovinism. Dimpotrivă, el presupune ocrotirea minorităţilor, înlăturarea onejf Qridiscrimnări, afirmarea şi garantarea egalităţlTTN drepturla Juturor cetăţenilor, coeziunea şi solidaritatea-Belor cărei sej2 Qporujj] ornân. Asemenea idei sunt explicit consacrate prin 1 Constituţiei: „Statul are ca fundament unitatea poporului român. Jlomânia este patria coânună-şi indivizibila-a tuturor cetăţenilor săi, fără deosebire d-fa –, dvi-aJâmalitateâaâe-bing-nf etnică, de limbg de rsijgie, de sex, de-pifne Tcte apartenenţă politică, de avere sau de origine socială".

Persoanel Şrâparţinând minorităţilor naţionale34, statul român le recunoaşte şi le garantează jjreptul la identitate. Ignorarea minorităţilor naţionale – ca realitate istorică – poate avea consecinţe

Ucrainei.) Oricum, chiar dacă ar fi fost altfel, lucrarea constituţională a unui stat nu este o simplă operă de imitaţie. Apoi, Naţiunea nu este o categorie negociabilă. Ea este un fenomen istoric determinat de o multitudine de factori obiectivi şi subiectivi, diferiţi de la o ţară la alta sau chiar de la o epocă la alta. (Amendamentul la art. 1, alin. 1 din proiectul de Constituţie, propus de grupul parlamentar al U.D. M.R.-ului, precum şi de unii parlamentari aparţinând acestei formaţiuni, în sensul de a se omite termenul „naţional" din sintagma prin care se defineşte statul român, a fost respins de Adunarea Constituantă. Frapant a fost însă amendamentul, de aceeaşi provenienţă şi de asemenea respins, ca statul român să fie declarat „stat multinaţional", ridicând astfel la rangul de „naţiuni" grupurile etnice minoritare din România. S-a făcut astfel o confuzie, regretabilă şi prin nimic justificată, între grup etnic şi naţiune.) 34 O amplă şi stăruitoare pledoarie s-a făcut, atât în cadrul Comisiei pentru elaborarea proiectului de Constituţie a României, cât şi în cadrul Adunării Constituante, pentru consacrarea „dreptului minorităţilor naţionale" la identitate, adică a „dreptului colectiv" la păstrarea, la dezvoltarea şi la exprimarea identităţii. Propunerea n-a putut fi însă acceptată, Mai întâi, pentru că un astfel de drept nu-şi află consacrarea în niciun document internaţional, aşa încât o „premieră românească" în acest domeniu, deşi spectaculară, ar fi fost cu siguranţă pripită şi ar fi avut, poate, o forţă de sugestie inoportună. (Art. 27 al Pactului cu privire la drepturile civile şi politice, art. 33 din Documentul Reuniunii

de la Copenhaga al Conferinţei asupra dimensiunii umane a C.S. C: E., din iunie 1990, capitolul 1 al Cartei de la Paris, din noiembrie 1990, nu pot fi interpretate în sensul recunoaşterii „dreptului colectiv" la identitate. Atunci când aceste documente internaţionale sau altele se referă la protecţia „minorităţilor", ea este corelată cu obligaţia ce revine statelor în această privinţă. Când însă se vorbeşte despre „dreptul la identitate", el este valorizat drept individual. De altfel, într-o strictă logică juridică, orice drept sau libertate colectivă este, ab origine, un drept sau libertate individuală, numai că el nu se poate exercita decât prin asociere.) Mai apoi, pentru că „dreptul colectiv" la identitate poate degenera în „dreptul la separatism", la izolare şi închistare, opuse coeziunii şi solidarităţii.

Extrem de păgubitoare35. În spiritul democraţiei autentice – ca unic şi ireversibil sistem de guvernământ – art. d-lin. 1 din Constituţie proclamă că persoanele aparţinând minorităţilor naţionale au „dreptul la păstrarea, la de-oliârea – TTa-exprinmrcălenţ [t & u lor eţnice, culturale, lingvistice-religioase". Un astfel de drept, recunoscut şi gaâănââtâliu trebuie să degenereze în privilegii. Iată de ce, în acelaşi articol, alineatul 2, se precizează: „Măşurilejjejxrotecţie luate de stat, pentru păstrarea, dezvoltarea şi exprimarea identităţii persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale trebuie – să-Jte-co-nfurmecu principiile de egalitate şi de nediscriminare în raport cu ceilalţi cetăţeni români" 7" 1.

117. Garanţiile dreptului la identitate. Principiile enunţate nu fac parte din arsenalul retorismului propagandistic, mai condamnabil decât lipsa principiilor. Aceste dimensiuni politice şi juridice sunt detaliate şi articulate într-un sistem de garanţii constituţionale care le asigură efectivitatea: a) Consacrarea egalităţii cetăţenilor fără nicio discriminare (art. 4, alin. 2), a egalităţii lor în faţa legii şi a autorităţilor publice (art. 16); b) Aplicarea scrutinului reprezentării proporţionale38; c) Reprezentarea de drept în Camera Deputaţilor a organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care nu întrunesc în alegeri numărul de yoturi pentru a fi reprezentate în Parlament (art. 59, alin. 2) 39; d) Statuarea principiului

35 Relaţiile tensionale sau chiar conflictele dintre minorităţi ori dintre acestea şi populaţia majoritară au dobândit caracterul unui fenomen cu consecinţe adeseori imprevizibile. Din Ţara Bascilor în Cipru, din Irlanda de Nord în Sri Lanka, din Africa de Sud în India sau

în America de Nord, din Tibet în Irak, din Croaţia în Israel, din România în Japonia etc etc, aproape în cadrul tuturor naţiunilor asemenea relaţii sau conflicte pun probleme greu solubile.

36 Art. 6, alin. 1 din Constituţia României reproduce ad litteram câteva dintre conceptele cuprinse în art. 32, alin. 2 al Documentului Reuniunii de la Copenhaga, preluând odată cu textul şi ambiguităţile lui, căci, juridiceşte vorbind, este greu de spus cum anume se „dezvoltă" o identitate.

37 Textul este conform cu art. 33, alin. 2 din Documentul Reuniunii de la Copenhaga.

38 Pentru dezvoltări, a se vedea: I. Deleanu, op. cit., I, nr. 20, p. 98. A se vedea şi Decretul-Lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului şi a Preşedintelui României. („Monitorul Oficial al României", nr. 35 din 18 martie 1990.)

39 A avut întâietate principiul protejării minorităţilor naţionale, căci, riguros vorbind, s-au încălcat astfel principiul reprezentativităţii şi principiul egalităţii în drepturi. Pentru aplatizarea acestor abateri de la unele principii substanţial democratice, pentru prevenirea unor tranzacţii electorale frauduloase şi pentru asigurarea unei minime t2-tire pe constituţional II autonomiei locale şi a principiului descentralizării serviciilor publice (art. 119) în administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale; e) Instituţionalizarea iniţiativei legislative populare, dacă ea aparţine unui număr de cel puţin 250.000 de cetăţeni, în cazul propunerilor de legi ordinare sau organice, sau unui număr de cel puţin 500.000 de cetăţeni, în cazul propunerilor de legi constituţionale (art. 73, alin. 1 şi art. 146, alin. L) 40; f) Recunoaşterea dreptului la cultivarea limbii materne şi la folosirea acesteia în faţa organelor de urmărire penală (art. 23, alin. 5) şi a justiţiei (art. 127, alin. 2), precum şi a dreptului de a se instrui în această limbă (art. 32, alin. 3) 41; g) Garantarea dreptului de asociere, inclusiv în partide politice, fără niciun fel de restricţii de factură etnică (art. 37, alin. L) 42; h) Consacrarea baze electorale, s-ar impune totuşi câteva condiţii: participarea respectivei organizaţii la alegeri – în nume propriu sau împreună cu alte organizaţii ale minorităţilor – şi obţinerea unui minim de voturi din norma de reprezentare pentru Camera Deputaţilor.

40 Din păcate, în cadrul Comisiei pentru elaborarea proiectului de Constituţie a României, s-a renunţat mult prea uşor la ideea

accentuării semnificaţiilor distincte ale iniţiativei populare, prin eventuala stabilire a unui cvorum special pentru respingerea iniţiativei cetăţenilor.

41 Convenţia privind lupta împotriva discriminării în domeniul învăţământului adoptată de Convenţia generală a Organizaţiei Naţiunilor Unite pentru educaţie, ştiinţă şi cultură la 14 decembrie 1960, ratificată de România prin Decretul nr. 149/1964 („Buletinul Oficial" nr. 5 din 10 aprilie 1964), precizează în art. 1, pct. 1 că termenul „discriminare" cuprinde orice distincţie, excludere, limitare sau preferinţă care, întemeiată pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine naţională sau socială, situaţie economică sau naştere, are drept obiect sau ca rezultat suprimarea sau alterarea egalităţii de tratament în ceea ce priveşte învăţământul. Art. 5 din Convenţie precizează că este necesar să se recunoască „membrilor" minorităţilor naţionale dreptul de a exercita activităţi educative proprii, „inclusiv de a deschide şcoli şi, conform cu politica fiecărui stat în materie de educaţie, de a utiliza sau a preda în propria lor limbă, cu condiţia ca: a) „Acest drept să nu fie exercitat într-un mod care să împiedice membrii minorităţilor de a înţelege limba şi cultura îritregii colectivităţi şi de a lua parte la activităţile ei, sau care ar compromite suveranitatea naţională"; b) „Nivelul învăţăturii predate în aceste şcoli să nu fie inferior nivelului general prescris sau aprobat de către autorităţile competente"; c) Frecventarea acestor şcoli să fie facultativă".

42 Adunarea Constituantă, încă în faza dezbaterii „tezelor" viitorului proiect de Constituţie, a respins varianta în sensul căreia „singurul criteriu care stă la baza constituirii şi recunoaşterii partidelor politice este cel politic". Acceptarea acestei variante ar fi avut ca rezultat interzicerea, în viitoarea constituţie, a partidelor politice drept fundamental a libertăţii conştiinţei, a autonomiei cultelor religioase faţă de stat (art. 29, alin. 1 şi alin. 5), precum şi asigurarea libertăţii învăţământului religios în şcolile de stat, potrivit cerinţelor specifice fiecărui cult (art. 32, alin. 7); i) înscrierea obligativităţii de a interpreta şi aplica dispoziţiile constituţionale privitoare la drepturile şi la libertăţile cetăţenilor în concordanţă cu Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, cu pactele şi cu celelalte tratate la care România este parte, precum şi postularea preeminenţei reglementărilor internaţionale faţă de cele interne, dacă există

neconcordanţe între pactele şi tratatele privitoare la drepturile omului, la care România este parte, şi legile interne43. Dar, de fapt, întregul sistem ai drepturilor şi al libertăţilor fundamentale este – el însuşi – o garanţie şi pentru manifestarea plenară a persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale, în ambianţa democraţiei constituţionale româneşti.

Tră. Convenţia – cadru pentru protecţia minorităţilor naţionale4. Istoricul-ojiyinţi-ei-cadiâi-o) şi obiectivele acesteia (2°) sunt înfăţişate în raportul explicativ la Convenţie, care cuprinde totodată precizările cu privire la sensul reglementărilor (3°).

/; l". Consiliul Europei a examinat situaţia minorităţilor naţionale/mai mujit de 40 de ani, în/T961 Adunarea Parlamentară recomandând includerea, într-un al doateaprotoco Tâaiţi Dnai, amrraf-articol45 care să garanteze nrjnnrjtaţilor naţionala anumite drepturi constituite pe criteriul etnic. Dar nu numai a acestora, ci a tuturor partidelor constituite pe alte criterii decât cel politic.

43 Până în luna mai 1991, România a devenit parte la 12 tratate – în sens larg vorbind – având ca obiect, între altele, şi protecţia drepturilor persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale: Carta Organizaţiei Naţiunilor Unite, Tratatul de pace între România şi puterile aliate şi asociate, Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, Pactul internaţional cu privire la drepturile economice, sociale şi culturale, Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice, Convenţia internaţională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, Convenţia privind lupta împotriva discriminării în domeniul învăţământului, Actul final de la Helsinki al Conferinţei pentru Securitate şi Cooperare în Europa. Documentul final al reuniunii C.S. C.E. de la Madrid, Documentul final al reuniunii C. S: C: E. de la Viena, Documentul reuniunii de la Copenhaga al Conferinţei asupra dimensiunii umane a C.S. C: E., Carta de la Paris pentru o nouă Europă.

România a ratificat Convenţia prin Legea nr. 33 din 29 aprilie 1995 („Monitorul Oficial" al României, nr. 82 din 4 mai 1995).

Recomandarea 285/1961 a propus următoarea formulare: „Persoanelor aparţinând unei minorităţi naţionale nu li se va refuza dreptul, în comun cu ceilalţi membri ai

Comitetul de experţi care urma să examineze dacă este dezirabilă elaborarea unui astfel de protocol47, a opinat că, din punct

de vedere juridic, nu există o necgsilat L. Anume de a face din drepturile minorităţilor obiectul unui nou protocol, dar şi că nu există un obstacol juridic major în calea adoptării unui astfel de protocol, dacă acesta ar fi considerat recomandabil.

În mai 1992, Comitetul de Miniştrj a solicitat Comitetului Director pentru regţurile-OmuKIT să examineze posibilitatea formulării unor standarde juridice specifice privitoare la protecţia minorităţilor naţionale. Această examinare „s-afir ATÂT fzat la 1$ septembrie 1993, luându-se totodată act de inexistenţa consensului asupra interpretării termenului de „minoritate naţională".

Summitul de la Viena di-9 tombriejj93 al şefilor de state şi de guverne din sjţatele mbmbfejale-Consiliului Europei a hotărât elaborarea de angajamente juridice privind protecţia minorităţilor naţionale, dând în acest sens instrucţiuni Comitetului de Miniştri. Acesta a creat un comitet ad-hoc care, în octombrie 1994, i-a Vânaintat proiectul Convenţiei-câdruTComitetul de Miniştri l-l! adoptat la 10 noiembrie 19*94, Convenţia-cadru fiind deschisă spre semnare către statele membre ale Consiliului Europei„Grupului lor şi în măsura în care acesta este compatibil cu ordinea publică, de a beneficia de propria cultură, de a folosi propria limbă, de a-şi înfiinţa şcoli şi de a li se preda în limba pentru care optează, ori de a profesa şi practica propria religie".

46 Convenţia pentru protecţia drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale a fost elaborată la 4 noiembrie 1950 şi a intrat în vigoare la 3 septembrie 1953. Convenţia a fost modificată sau complinită prin 11 protocoale, ultimul dintre acestea, referitor la restructurarea mecanismului de control stabilit prin Convenţie, fiind ratificat de România prin Legea nr. 79 din 6 iulie 1995 („Monitorul Oficial" al României, nr. 147 din 13 iulie 1995).

47 Comitetul şi-a suspendat activităţile până când s-a ajuns la o decizie finală în cazurile lingvistice belgiene, privitoare la limba utilizată în educaţie. (Hotărârea Curţii Europene a Drepturilor Omului din 27 iulie 1968, seria A, nr. 6.) Curtea Europeană a decis că nu poate fi vorba de un „privilegiu lingvistic" în învăţământ. Raportul rezonabil de proporţionalitate dintre cerere şi posibilităţi, dintre cerere şi mijloacele întrebuinţate sau dintre mijloacele întrebuinţate şi scopul urmărit constituie axa reglementărilor Convenţiei-cadru. (în acest sens, a se vedea de asemenea: Decizia nr. 72 din 18 iulie 1995 a Curţii

Constituţionale cu privire la constituţionalitatea unor prevederi ale Legii învăţământului nr. 84/1995, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 167 din 31 iulie 1995.)

2°. Convenţia-cadru reprezintă primul instrument juridic niultilateral-isacâa Kpistecţiei minorităţilor naţionale în general. Obiectivuljsău a fost acela de a specifica principiile juridice pe care statele se angajează să le respecie în vederea asigurării „protecţiei minorităţi lor naţionale.

— Datorită gamei de situaţii şi problemelor diferite care se cer soluţionate, s-a optat pentru o Convenţie-cadru, conţinând mai ales prevederi de tip programatic. Aceste prevederi, cafeniu sunt direct aplicabile, lasă statelor o anumită măsură discreţionară în implementarea obiectivelor Convenţiei, potrivit condiţiilor specifice, prin legislaţia naţională şi politici guvernamentale corespunzătoare. Convenţia – se precizează în raportul explicativ – „nu implică recunoaşterea drepturilor colective", accentul fiind pus pe „protecţia-persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale", care îşi pot exercita drepturife „în mod individual şrmcomun cu alţii":

Preambulul Convenţiei care, în opinia noastră, ca „parte introductivă" are el însuşi semnificaţie juridică, precizează că protecţia efectivă a minorităţilor naţionale trebuie asigurată în cadrul ştatnini de drept... „respectându-se integritatea teritorială, şi suveranitatea naţională a statelor".

J°. Dintre specificările făcute textelor sau termenilor din Convenţia-cadru, reţinem următoarele: a) Art-L-din-Convenţie. Mj referă la „Lrojgejia. Mim) rităţilornaţionale" ajrtarş la „drepturile şi JIB – erţaţâlfi-persoanelor aparţinând unor astfel de minorităţi". Această distincţie indică în mod clar faptul că „lui... Se. Are în vedere reciinoaşterea de drepturi colective". Părţile Iau recunoscut însă că protecţia unei minorităţi naţionale poate fi obţinută prin protecţia drepturilor persoanelor aparţinând unei astfel de minorităţi; b) Art. 3 conţine două principii distincte, dar legate între ele: libertatea persoanei aparţinând unei minorităţi să aleagă dacă să fie tratată sau – nu ca atare; alegerea persoanei este inseparabil legată de criterii obiective, individul neavând dreptul de a alege arbitrar să aparţină oricărei minorităţi naţionale; c) Drepturile şi libertăţile pot fi exercitate „individual" sau „în comun cu alţii vceea ce este distinct de noţiunea de „drepturi colective". Termenul? Aâţâi") trebuie înţeles în

cel mai larg sens, incluzând „persoane j-j) arţirtând aceleiaşi minorităţi”, „altei minorităţi” sau „majorităţii!; d) Scopul art. 4 din Convenţie este să asigure zp – j – e-n j-n-i-L? N pentru persoanele apar? În? Nd minorit? ilor na? tonale. Este desigur

adar. >tatek pot impune „măslin speciale” perii… mooua!)! Depline – îi eteet! Între pas. Vinele ap ind ui;< mu: îl; naţionale şi cele aparţinând majorităţii, dar ade măsc.

: e h.: < – ninnntrinnalităţii” nenini a evâta încălcî TeârdrerrturiloR altora, precum şraiscriimnarea aiiora, c) /. ţiui v-uiiven-ic viteaza, ui eseu ţa, să identâtatea JTL – nume fand” în acest sens elementele esenţiale pentru luditliaicgluci liiinmila-i iiaiiunai – Raata uiopuuţi – <iai. I.i uiu o<X pill-l-ţlUUUL – ajutul tăll-auv – nu lllipiiku lupiui vu uiive* uixvi-nţu etnică, culturală, lingvistică ori religioasă conduce în mod necesar la lllltJI 1 V>fi O.1 St K.tUCL.1 LX fi 1 LLW W * /I-4. A WLA L-AI IVI t-/l UVklvl W11L1 AI VA VULUI îi

I 1 şi i îi îi i/ – îi j/” mi în nu „itjii w u fe. * i – * x în i iy ţi * % ţ f j„i” r* * f nr5 c< „e/ limit”* în f-vil Tnt*”! nrHinii nnHiir. P” „PAF. P.lac: i îtrfilni S solicitând statelor „să-se-atyiriildfciaj Qri-e

x-a-i Vka * „* * *±ş – Ljxy – tir lt” a r-i 3 – ” i-” →… – „— 1-Li-l fel „pţnsnt aff Snin Convenţiei – nărtâle semnatare trebuie să asicure promovarfaioleranţei şi a dialogului, prin eliminarea barierelor dintre nersnănefe aparţinândefuipurâtor. Etnice, culturale, lingvistice şi religioase şi. În condiţnie păstrării identităţii lor, să integreze aceste persoane în societate: h) Art. 10 din Convenţie se referă la dreptul de a folosi limba minoritară. În ariile locuite tradiţional sau în număr şi; l ne; „ci – ritär ruu: i! E. „Dacă nevoi reale, sxaieie se vor sirauui să asigure în măsura pusiuuuiui” conaiui care să permua loiosnea iiinuii ninioiitaic ui lapunume

„Ve”! E oi-tii/itot-o inrlir iţiră statpip trphnip „să aamntpyp rirpmtiil spre; r>unei aparţinând unei minorităţi naţionale de a fi informată cu arestăriU-natura şi cauzsisiâcuzaţigi-recun Tşrdreptul de a se arjărajn

II. Jer.

Însă şi cu privire la aceste autorităţi, prevederiâe-arătate au fost formuiaie mi-o manieră Ioane nexiona. Existenţa unei nevoi-icaie

Aprecierii statului l. xpresia „arii locuite tradiţional sau în număr substanţial” nu se reteră la „minorităţi < „< „ice”. ei. Uelea arc încă trăiesc în aceeaşi a ne „cotirafică. O iţia – 4 at la admirarea

fâiaW I-Art 11 Hin Convenţie se referă. Între altele, la dreptul de a expune în numa minoriutril. Iiisciime. Msenpui şi ai ic uiiuunayn, uai în locale tradiţionale, denumiri de străzi sau alte indicaţii

UGdililâllc piiuill/Ulul. Otaicic wi irui-a aunwu uwtiuui aispuz, iuc uiiaiiu stan ia ut unuiţiin* lui ajj-wixi-v91 uv jwiwuui lui juridic", inclusiv, atunci când este cazul, „de acordurile cu alte state".

I I I I I nu IA IUI 1 WWL411V7CIO LWI W ui 1W JLC$_4$A14 d V4 W.lJllAA. T X11 UVyi l-fvUAV 111 llluiyi A w

„X/ntão A o fx rf>r>nnr\u238? >ctf" nf>rervanpinr anarţinânH minnrităţiinr naţionale dreptul de a înfiinţaşi administra propriile jnsftfuţii private

Potrivit art 14 rlin P.onvenţie. Nărtile semnatare s-au aneaiat să recunoască „dreptul oncărei persoane apartmand unei minorităţi naţionale de a învăţa Tâmha sa minoritară". Această prevedere nu implică însă nicio obligaţie pozitivă pentru stat. În special de natură financiară. Dreptul persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale de a primi o educaţie în limba minoritară este supus mai multor condiţii, în A; 1 „cerereicientă" din; „pe1— „1" + nţ „ţtt rE ţ „*<ţ" o-fo". Ţ-*" 9 făţ-/" Ţ" r*" Pr" ilităţilf" rip ţ-rpHarp a minoritare sau se primire a unei euutayn în aucasia mnua – ac – nu auuc atingere nivaiaiii iimuii unciaic un aceeaşi: „nit ci int-rrrării or>ialp"1" Art 70 flân

Irsoanelor aparţinând minorităţilor naţionale să respecte „legislaţia yorâtăţii sau altor minorităţi naţionale". În această privinţă se are în ve îi ai situaţia în care persoaiu ipatlinai; – na"; repi. stă o minoritate la imaţional. Ăt. N y.

— Ilaloa mi: Anumită zorul. Cei graf încă atu lui în art. 24. Det. 1 din Convenţia-cadru – să vegheze la aplicarea

Acesteia de către părţile contractante. Urmărirea aplicării Convenţiei „Sârf & ce, îffrriâsura posibilului, în condiţiile de transparenţă.

Secţiunea a 2-a CETĂŢENIA

119. Noţiunea de cetăţenie. Organizarea concretă a statului nu se poate realiza decât în raport cu populaţia şi cu fenforâui.

„Populaţia îşi găseşte reflectare în ştiinţa dreptului constituţional sub

aspectul cetăţeniei. Cetăţenia exprimă apartenenţa unejjjgrsoane la

(statul român. Ea nu este însă numai o simplă relaţie-BIT"

apartenenţă.

Cetăţenia este situaţia juridică care rezultă din raporturile juridice

statornice ce intervin între o persoană fizică şi statul român, situaţie caracterizată prin plenitudinea drepturilor şi obligaţiilor reciproce, prevăzute de Constituţie şi de celelalte legi49.

Noţiunea de cetăţenie poate fi examinată în două accepţiuni: ca instituţie juridică şi ca termen desemnând condiţia juridică sau statutul ce se creează prin normele dreptului acelor persoane care au calitatea de cetăţean. În prima accepţiune, cetăţenia constituie o categorie legată de dreptul obiectiv, pe când în cea de-a doua, ea se axează în jurul ideii de subiect de drept.

Art. 5, alin. 1 din Constituţie precizează doar că „cetăţenia română se dobândeşte, se păstrează

— Jjrevd 2. Uie de legeu oyjjiihică-T In extenso, cetăţenia română a fost

21/1991, care a abrogat explicit ca nr.

Reglementată prin Legea reglementările anterioare în materie

48 în istoria dreptului românesc se întâlnesc diverşi termeni pentru a desemna cetăţenia: indigenat, naţionalitate, resortisanţă, suditenţă, supuşenie.

49 Accentele doctrinei româneşti, în demersul având ca obiect definirea cetăţeniei, sunt diferite. Bunăoară, cetăţenia a fost definită ca fiind „situaţia juridică rezultând din apartenenţa unei persoane fizice la un stat determinat, caracterizată prin faptul că aceasta are plenitudinea drepturilor şi obligaţiilor prevăzute de Constituţie şi legi, inclusiv drepturile politice, obligaţia de fidelitate faţă de patrie şi cea de apărare a ei". (T. Drăganu, op. cit., p. 106). Cetăţenia a fost considerată ca fiind „acea calitate a persoanei fizice ce exprimă relaţiile permanente social-economice, politice şi juridice dintre persoana fizică şi stat, dovedind apartenenţa sa la statul român şi atribuind persoanei fizice posibilitatea de a fi titularul drepturilor şi îndatoririlor prevăzute de Constituţia şi legile României". (I. Muraru, op. cit., p. 168).

50 „Monitorul Oficial" al României, nr. 44 din 6 martie 1991. În legătură cu acesta „nouă" lege am face deja două precizări: deşi ea şi-a propus – în sensul celor declarate

Instituţia juridică a cetăţeniei române, în reglementarea actuală,

nu mai este o instituţie care să aparţină în exclusivitate dreptului constituţional. Ea nu aparţine însă, în exclusivitate, nici altei ramuri a dreptului. Este o instituţie complexă, integrând elemente specifice mai multor ramuri ale dreptului său, altfel zis, este o instituţie juridică aflată la confluenţa mai multor subsisteme juridice normative. Ne interesează, desigur, elementele de impact cu dreptul constituţional. Cetăţenia este şi o instituţie de drept constituţional, întrucât: a) Ea este o expresie a suveranităţii puterii politice. Statul, pe temeiul suveranităţii lui, stabileşte statutul juridic al cetăţenilor săi; b) Numai cetăţenii români au dreptul de a participa la exercitarea puterii în formele instituţionalizate ale democraţiei directe (sufragiul, referendum-ul, iniţiativa legislativă populară) sau în cele ale democraţiei reprezentative (alegerea şi exercitarea prerogativelor ca membru în consiliul local, ca primar, ca deputat sau senator, ca Preşedinte al României).

În cele ce urmează vom examina succint: natura juridică a cetăţeniei; principiile cetăţeniei române: modurile de dobândire şi modurile de pierdere a cetăţeniei române; procedura de acordare a cetăţeniei române, de renunţare la această cetăţenie şi de retragere a cetăţeniei române51.

120. Natura juridică a cetăţeniei. Cu privire la natura juridică a cetăţeniei, în literatura juridică au fost exprimate numeroase şi contradictorii puncte de vedere5":

— Potrivit unei opinii, cetăţenia exprimă legătura ce uneşte un individ, un grup de indivizi sau anumite bunuri cu un anumit stat. Este o concepţie neşliillllfiua, îl lU ucat ea porneşte de la ideea că raporturile juridice – raporturi esenţialmente sociale, aflate sub incidenţa unei norme juridice – ar putea lua naştere între bunuri şi persoane, pe de e în expunerea de motive – să statueze o „nouă concepţie", în materie, reglementarea se află mult sub nivelul promisiunii, legea „nouă" fiind, în mare măsură, o copie a celei vechi (Legea nr. 24 din 17 decembrie 1971), preluând şi chiar amplificând imperfecţiunile ei: această „nouă" lege nu este organică, în sensul Constituţiei.

Pentru dezvoltări, în legătură cu unele dintre aceste teme, a se vedea: 1. Deleanu, Cetăţenia română, Editura „Dacia", Cluj-Napoca.

„Ibidem, p. 31 şi urm., precum şi referinţele bibliografice cuprinse în aparatul ştiinţific al lucrării.

Parte, iar pe de alta, pentru că pune pe plan de egalitate persoanele cu bunurile. Omul este subiect nu numai pentru că el este supus legilor naturii şi legilor de dezvoltare a societăţii, ci şi pentru că el estes producător şi purtător al relaţiilor sociale.

— Într-o altă opinie, cetăţenia este pur şi simplu un element constitutiv al statului. Într-adevăr, organizarea puterii de stat se realizează în raport cu populaţia şi cu teritoriul. Dar cetăţenia nu trebuie redusă doar la semnificaţia unuia dintre elementele constitutive ale statului. Ca apartenenţă a unei persoane la un anumit stat, cetăţenia este o legătură juridică din care decurg drepturi şi obligaţii specifice, reciproce, între acea persoană şi acel stat.

— În sensul unei păreri, cetăţenia ar fi un raport politic şi juridic de „dominaţiune şi supuşenie", din care izvorăsc drepturi şi obligaţii, „atât în ceea ce priveşte pe individ faţă de stat, cât şi pe stat faţă de individ". Acest raport nu este deci de natură voluntară. Pe marginea acestei păreri, mai întâi poate fi făcută observaţia că, uneori, „raportul de cetăţenie" este totuşi un raport voluntar (de exemplu, caztal dobândirii cetăţeniei la cerere). Apoi – şi mai ales – această concepţie este tributară tendinţelor de fetişizare a statului, faţă de care cetăţeanul este un simplu „supus", un element pasiv, la discreţia acestuia. În fine, cetăţenia nu poate fi calificată ca „raport", deoarece prin noţiunea de raport juridic nu se desemnează totalitatea drepturilor şi obligaţiilor participanţilor la acea relaţie juridică.

— Alteori, cetăţenia a fost considerată drept „raport contractual"; „legătura naţionalului sau a supuşeniei este contractuală, ceea ce înseamnă că ea naşte dintr-un acord de voinţe – aceea a statului de o parte, aceea a naţionalului de alta". Critica acestei concepţii a fost amplă şi substanţială53. Reţinem doar următoarele idei, persuasive şi suficiente: a) Contractul fiind produsul unui acord de voinţe, ambele voinţe trebuie să se manifeste anterior încheierii acestuia. Or, în cazul dobândirii cetăţeniei prin naştere, voinţa celui născut nu se poate exprima nici înainte de încheierea contractului, nici în momentul dobândirii cetăţeniei, adică al naşterii; b) în cazul „A se vedea: T. Drăganu, Natura juridică a cetăţenei, în „Studia Universitatis Babeş-Bolyai", 1968. Teza contractualistă asupra naturii juridice a cetăţeniei este, poate, ecoul ideii că statul semnifică o uniune de oameni, uniune care ia naştere printr-o serie de contracte sinalagmatice succesive între indivizi şi puterea de stat.

Contractului, prin acordul de voinţe se stabileşte atât legătura dintre participanţii la contract, cât şi conţinutul acestuia. Pe când, în cazul cetăţeniei, nici la dobândirea acesteia prin naştere, nici la dobândirea ei pe calea cererii, nu se stabileşte de către părţi un conţinut diferenţiat de drepturi şi obligaţii ce revin „părţilor contractante", conţinutul raportului juridic de cetăţenie fiind cel prevăzut de lege; c) în plus, teoria contractualistă asupra naturii juridice a cetăţeniei apare neîntemeiată şi pentru că, potrivit unuia dintre principiile care cârmuiesc regimul juridic al contractelor, efectele juridice ale acestora nu pot fi desfiinţate prin manifestarea unilaterală de voinţă a uneia din părţi. Or, în materia cetăţeniei, există situaţii în care cetăţenia poate fi pierdută fără ca cetăţeanul să-şi manifeste o voinţă în acest sens.

— Potrivit unei alte concepţii, cetăţenia ar fun „statut personal", cum este clasa socială, vârsta, sexul etc. Şi constă în supuşenia la o anumită putere de stat. Dacă prin conceptul de „statut" sau prin cel de „situaţie juridică" se urmăreşte să se constate că producerea anumitor fapte juridice este de natură să investească o persoană cu un „complex de drepturi şi obligaţii", derivate din conţinutul şi scopul social atribuite de lege faptelor juridice care le-au generat, atunci cu siguranţă conceptele în discuţie sunt trebuitoare. Dar, cum se poate observa, sintagma „statut personal" sau „situaţie juridică" este asociată vârstei, sexului etc, adică unor categorii biologice, ceea ce nu este admisibil, întrucât cetăţenia nu semnifică asemenea atribute.

— Cetăţenia a fost considerată un element al capacităţii juridice, aşa cum apare capacitatea numai în unele ramuri ale dreptului, adică nedisociată în capacitate de folosinţă şi capacitate de exerciţiu. Or, dacă este adevărat că distincţia între cele două forme ale capacităţii este lipsită de însemnătate practică şi teoretică în acele ramuri ale dreptului în care capacitatea de exerciţiu a persoanei se naşte odată cu capacitatea de folosinţă şi în aceleaşi condiţii cu ea, nu este mai puţin adevărat că, tocmai în aceste condiţii, capacitatea juridică nu este decât posibilitatea de a fi subiect de drept şi, în consecinţă, de a avea anumite drepturi şi obligaţii subiective. Dar cetăţenia nu este o abstracţie, o simplă „posibilitate" de a dobândi drepturi şi de a-ţi asuma obligaţii subiective, ci o categorie cu un conţinut concret şi complex, care se exprimă prin drepturile şi obligaţiile precizate ca atare de normele juridice.

— Cetăţenia a fost calificată şi ca apartenenţă a persoanei la stat, în virtutea căreia persoana are faţă de stat drepturile stabilite prin lege, precum şi obligaţiile corespunzătoare drepturilor statului faţă de ea. Această concepţie se reflectă şi în „Legea cetăţeniei române": „Qetăţenia română exprimă apartenenţa unei persoane la statul roman" (Art. I, alin. 1). Aşadar, cetăţenia este un raport juridic. Acest Trâocnie-a defini rămâne însă discutabil: a) Din punct de vedere tehnic-juridic, cetăţenia nu poate fi încadrată în categoria raporturilor juridice, ea limitându-se să desemneze ansamblul drepturilor şi obligaţiilor specifice condiţiei de cetăţean; b) Simpla caracterizare a cetăţeniei ca raport juridic lasă deschisă problema de a şti care este categoria de raporturi juridice din care ea face parte; c) Cetăţenia nu ar putea fi definită ca „raport juridic" şi pentru că, în realitate, ea exprimă poziţia unei persoane nu doar într-un raport juridic, ci într-un complex de asemenea raporturi.

În concluzie, considerăm că două constatări sunt indeniabile: a) Cetăţenia exprimă un ansamblu organic de drepturi şi obligaţii, iar sistemul acestora formează „statutul juridic" sau „situaţia juridică" a cetăţeanului; b) Aceste drepturi şi obligaţii, predeterminate prin lege, trebuie evaluate în cadrul raporturilor generale existente între stat şi cetăţenii săi, raporturi care au, fără îndoială, un caracter juridic. Aşa fiind, cetăţenia este situaţia juridică care rezultă din raporturile juridice statornice care intervin între o persoană fizică şi statul român, exprimând apartenenţa persoanei la stat, situaţie caracterizată prin plenitudinea drepturilor şi obligaţiilor reciproce predeterminate de lege.

121. Principiile reglementării cetăţeniei românje sunt acele reguli, de ma-mare generalitate, care guvernează întreaga materie a cetăţeniei. /Aceste reguli poT-ţi considerate următoarele: a) Consacrarea egalâtăţii între cetăţeni, înlăturarea, deci, a tuturor criteriilor discriminat Dxii „Statul este-acelaşi pentru toţi cetăţenjjjyijîmparţi al şi proteguitor „fără deosebire de rasă, de naţionalitate, de

3 în mod cu totul nejustificat, Legea cetăţeniei (art. 1, alin. 2 şi 3) reduce semnificaţia egalităţii la situaţia cetăţenilor în faţa legii, la accesul acestora la „funcţiile publice şi militare" şi la protecţia pe care o datorează statul român cetăţenilor săi.

Origine etnică de limbă, de religie, de sex, de opinie, de

apartenenţă apolitică, de-a-fe „său'de-iyf Tgmki sutkdăl } ui. 4, arirr. 2 din Constituţie). Nu este o egalitate ipotetică, abstractă, demagogică şi speculativă, ci una reală, efectivă. Nu o egalitate a forţelor şi aptitudinilor fizice şi spirituale, o egalitate „standardizată", ci una în statutul politic şi juridic al cetăţenilor. Egalitatea astfel înţeleasă este sinonimă valorii de dreptate socială – ca una dintre „valorile supreme" ale statului român (art. 1, alin. 3 din Constituţie); b) Cetăţenia se dobândeşte, de regulă-ca efect al legăturii de sânge (ius-sangitihis), aşa încât, copiii, indiferent de locul naştermorfsuntreetăţeni români, dacă ambii părinţi sau numai unul dintre ei are cetăţenia română. Nici în situaţia prevăzută de art. 5, alin. Ultim al legii cetăţeniei, nu s-a făcut aplicarea principiului ius soli ci, pe baza unei prezumpţii, iuris tantum, s-a pornit de la ideea că acela care s-a născut pe teritoriul statului român are cel puţin un părinte cetăţean român; c) Nicio discriminare nu este admisă între părinţi cât priveşte stabilirea cetăţeniei copilului lor pe baza legăturii de sânge, acesta dobândind cetăţenia română, indiferent unde s-a născut, „chiar dacă numai unul dintre părinţi este cetăţean român" (art. 5, alin. 1, lit. „A „şi „b „din Legea cetăţeniei) 55; d) Consecinţă a caracterului unitar al statului, cei ce aparţin statului român jiilpşmgui JLC – jstăţerne – cetăţenia română. Este adevărat că, aşa cum rezultă din art. 16, alin. 3 din Constituţie – şi art. 37 din legea în materie, cetătgnii români mai pot avea şi o altă cetăţenie. Dar aceasta nu înfrânge principiununţat, căci, în raport cu statul român, cetăţenia nu poate fi decât una: română56; e) încheierea, declararea nulităţii, anularea sau desfacerea căsătoriei, între un cetăţean român şi un străin, nu produc efecte asupra cetăţeniei soţilor (art. 3 din lege). Cu alte cuvinte, cetăţenia română nu se dobândeşte şi nici nu-ţi pipr Hp prin r5"; ătnriiv f) Dobândirea cetăţeniei române He jf către unul dintre soţi sau pierderea acestei cetăţenii, nu produce nicio un efect asupra cetăţeniei celuilalt soţ/" sau asupra cetăţeniei copiilor

Brevitatis causa ne vom referi de acum înainte numai la „lege", termenul semnificând însă „legea cetăţeniei".

Trebuie observate şi prevederile art. 16, alin. 3 din Constituţie, în sensul cărora funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele „care au numai cetăţenia română".

Potrivit Convenţiei asupra cetăţeniei femeii căsătorite, intrată în vigoare la 11 august 1958, la care România a aderat fără rezerve prin Decretul nr. 339/1960

(art. 8, alin. 3, art. 10, alin. 2, art. 26, art. 28, alin. 1 din lege); g) Sunt şi rămân cetăţeni românjjejsoanele care au dobândit şi au păstrat această cetăţenie Potr Tvit legislaţiei anterioare (art. 36 din lege). Aşadar, legea cetăţeniei române s-a axat pe principiul tempus regit actum; h) Cetăţenia română nu poate fi retrasă aceluia care a dobândit-o pe în naştere (art. 5, alin. 2 din Constituţie). Se exprimă astfel ideea de apartenenţă genetică a unei persoane la generaţiile care s-au succedat pe teritoriul românesc, ideea de permanenţă a identităţii naţionale, precum şi dreptul omului, mai presus de legile statului, de a avea o Cetate59; i) în situaţiile prevăzute de lege (art. 6, alin. 2, art. 8, alin. 2, art. 10, alin. 2), cetăţenia copilului minor poate fi stabilită prin acordul părinţilor; j) La propunerea Guvernului, Parlamentul atru

României poate acorda unor străini „cetăţenia de onoare* în romane Persoănşif, pare an servicii deosebite aduse dobândit „cetăţenia de onoare" se bucură de toate drepturile civile şi politice recunoscute ceiaţenllnr romanţ r. n excepţia dreptului de a alege şi de a fi ales în organele reprezentative ale puterii, precum şi a drepfuâuâde! ocupa o funejâej

122. Modurile de dobândire 2§LJllo – 1IIIE de J? Ierdere a cetăţeniei române sunt expres şi limitativ prevăzute de-lega. Ele pot fi: 1°. De drept-2°. Prin efectul unui act juridic.

— PlePderea-etăţeniei române se poate produce numai prin efectul unui acTJuââalc (3 o).

— Unica şi cea mai importantă modalitate de drept de dobândire a cetăţeniei române este cea reglementată de art. 5 din lege: dobândirea cetăţeniei române ca efect al naşterii.

— Copiii născuţi pe teritoriul României, din părinţi cetăţeni români, sunt cetăţeni români. Sunt de asemenea cetăţeni români cei care: a) S-au născut pe teritoriul statului român, chiar dacă numai unul

(„Buletinul Oficial", nr. 20 din 22 septembrie 1960), „nici încheierea şi nici desfacerea căsătoriei între cetăţeni şi străini, nici schimbarea cetăţeniei soţului în timpul căsătoriei, nu pot ipsofacto să aibă efect asupra cetăţeniei femeii. 58 Este limpede că, în aceste condiţii, dispoziţiile cuprinse în art. 25 din lege, privind retragerea cetăţeniei române, trebuie considerate ca implicit amendate, art. 25 găsindu-şi aplicarea numai faţă de acei cetăţeni români care au dobândit cetăţenia într-un alt mod decât prin naştere.

9 Art. 15 din Declaraţia Universală a Drepturilor Omului. Prin

acest articol se dispune că: a) „Orice individ are dreptul la o naţionalitate"; b) „Nimeni nu poate fi privat în mod arbitrar de naţionalitatea sa, nici de dreptul de a-şi schimba naţionalitatea": dintre părinţi este cetăţean român; b) S-au născut în străinătate şi ambii părinţi sau numaiunul dintre ei are cetăţenia română.

Rezultă că s-a făcut aplicarea principiului ius sanguinis şi, totodată, a principiului e-aJilă-Ldjepii Qelntre părinţi.

— Copilujjţăsit pe teritoriul statului român este cetăţean român – precizează art. 5, alin. Ultim din lege – dacă niciunul dintre părinţi nu este cunoscut. Considerăm că şi în acest căzls-Tacutaplicarea prin ciplului ins sanguinis, prezumându-se că, din moment ce copilul a fost găsit pe teritoriul statului nostru, cel puţin unul dintre părinţii săi este cetăţean romanţ. Este o prezumpţie relativă, care poate fi răsturnată prin orice mijloc de dovadă. Stabilirea filiaţiei faţă de unul dintre părinţi ori faţă de amândoi părinţii, determină efecte în ceea ce priveşte cetăţenia copilului, în raport cu cetăţenia părinţilor, dacă acesta nu-ajtmplinit încă vârsta de18 ani. Copilul găsit pierde cetăţenia-română dacă i s-a stabilit filiaţia faţă de ambii părinţi, iar aceştia sunt cetăţeni străini. Cetăţenia română se pierde şi în cazul în care filiaţia s-a stabilit numai faţă de un părinte cetăţean străin, celălalt părinte rămânând necunoscut (art. 30, alin. 1 şi 2 din lege).

2°. Dobândirea cetăţeiriernomâne prin efectul unui act juridic cuprinde mai multe modalităţi: „jjopanairea cetăţeniei române prin adopţie-edohândirea cetăţeniei române prin repatriere. Dobândirea cetăţeniei române la cerere. lobândirea cetăţeniei române prin acordul

60 Legea din 24 februarie 1924 şi cea din 16 ianuarie 1939, având ca obiect reglementarea dobândirii şi a pierderii cetăţeniei române, au stabilit că în cazul unor căsătorii în care unul dintre soţi nu are cetăţenia română, copilul urmează totdeauna cetăţenia tatălui. Numai în situaţia în care paternitatea nu era stabilită, iar mama avea cetăţenia română, copilul dobândea cetăţenia mamei, chiar dacă s-a născut pe teritoriul unui alt stat. Decretul nr. 33 din 24 ianuarie 1952, deşi a pornit de la principiul egalităţii între părinţi, totuşi, în ipoteza în care numai unul dintre aceştia avea cetăţenia română, el a conjugat principiul legăturii de sânge cu criteriul locului de domiciliere a părţilor. Astfel, dacă ambii sau unul dintre părinţi locuia, la data naşterii copilului, pe teritoriu) român, copilul dobândea cetăţenia română. Dacă ambii părinţi locuiau, la data naşterii copilului, în afara

teritoriului ţării, cetăţenia copilului era determinată prin acordul părinţilor. Această din urmă reglementare putea fi preluată, mai ales în considerarea faptului că alte legislaţii fac aplicarea principiului ius soli, precum şi pentru că noua lege a cetăţeniei române, în alte ipoteze, consacră instituţia acordului între părinţi.

De altfel, este semnificativ faptul că – în sensul concluziei la care ne-am oprit – reglementarea cetăţeniei copilului găsit pe teritoriul statului român a fost cuprinsă în secţiunea A din lege: dobândirea cetăţeniei române prin naştere.

Prin părinţilor-copilului minor, (dobândirea cetăţeniei române hotărârea instanţei judecătoreşti cuuipilmie. Aşadaisuntem în prezenţa unorjictejuridice diferiţe (act de dreptul familiei – adopţia62; act administrativ unilateral – actul de aprobare a repatrierii şi a cererii de redobândire a cetăţeniei române, actul Guvernulu Tele acordare a cetăţeniei63; act jurisdicţional al instanţei; contractul-convenţie al părinţilor) care fac din instituţia dobândirii cetăţeniei române prin efectul unui act juridic o instituţie eteroclită.

— Cetăţenia română se dobândeşte, de către copilul cetăţean străin sau fărăjxtăţenie, pinj-adorjtje6/. „Dar nu în orice condiţâi – ci numai dacă: a) Adoptatorii stmţ-c-ăjejii români sau, atunci când adopţia se face de către o singurăjjersoană, aceasta este cetăţean român-b) Adoptatul nu a împlinit vârsta del8 jmH (jirt-6, alin. 1 şi 3 di l) 65 în diii din lege) 65 încuviinţarea 66 î judecătoreşti66. În cazul declarării nulităţii sau anulării adopţiei.

62 Ne alăturăm astfel părerii că adopţia este un act de dreptul familiei, alcătuit din consimţământul celor interesaţi, act supus încuviinţării instanţei. (A se vedea: Legea nr. 11/1990 privind încuviinţarea adopţiei, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 95 din 1 august 1990, şi Legea nr. 48/1991 pentru completarea şi modificarea unor dispoziţii legale privind adopţia, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 147 din 17 iulie 1991. Legea nr. 11/1990 privind încuviinţarea adopţiei a fost republicată, cu o nouă numerotare, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 159 din 26 iulie 1991).

63 Uneori, paradoxal, actul emană de la ministrul justiţiei, privând Guvernul de competenţa sa legală de a decide (art. 19, alin. 2 şi art. 33 din lege).

64 întrucât legea nu face nicio distincţie între adopţia cu efecte depline şi adopţia cu efecte restrânse, urmează logic că ambele forme

ale adopţiei sunt susceptibile să producă efecte în materie de cetăţenie.

65 Adopţiunea este actul juridic în temeiul căruia, în interesul adoptatului şi în afara filiaţiei lui fireşti, iau naştere raporturi de rudenie de întindere variabilă şi care coexistă sau nu cu rudenia firească, potrivit cu felul adopţiunii: a) Adopţiunea cu efecte restrânse este aceea în virtutea căreia se creează legăturile de rudenie numai între adoptator, pe de o parte, şi adoptat şi descendenţii acestuia, pe de altă parte, aceştia din urmă – adoptatul şi descendenţii lui – păstrându-şi faţă de rudele fireşti toate drepturile şi obligaţiile izvorâte din filiaţie; b) Adopţiunea cu efecte depline este aceea în virtutea căreia adoptatul devine rudă cu rudele adoptatorului, întocmai ca un copil firesc al acestuia, iar drepturile şi îndatoririle izvorâte din filiaţie, între adoptat şi părinţii săi fireşti şi rudele acestora, încetează. Adopţiunea este un act de drept al familiei, alcătuit din consimţământul părţilor în scopul imediat şi direct de a produce efecte juridice.

66 Art. 1 din Legea nr. 11/1990 atribuia judecătoriilor competenţa de a soluţiona unele dintre cererile pentru încuviinţarea adopţiei. Deşi Legea nr. 59/1993, prin care s-a modificat legea de procedură civilă nu a modificat expres prevederile art. 1 din Legea copilul care au ajmrjliniryârsta de 18 ani este considerat că nu a fost niciodată cetăţean romândac a domiciliază în străinătate sau dacă părăseşte ţara pentru a domicilia în străinătate (art. 7, alin. 1 din lege). Aceasta înseamnă ca – 7 fâipoteza neîndeplinirii condiţiilor arătate, chiar dacă adopţia a fostTHeclarata Ţiuia „său ea a fost Anulată, copilul care a-dobându-ceiăţenţa romană prin adopţie păsărează această cetăţenie. Este o excepţie – deplin justificaiă—” 3 e-Iă-princâpiul retroactivităţii efectelor nulităţii actului de adopţie, în considerarea intexeselox ceiui-ce a. ibst adoptat. Dimpotrivă, dacă sunt întrunite condiţiile arătate, efectul pierderii cetăţeniei române operează ex tune, considerându-se că cel adoptat nu a fost niciodată cetăţean român. Retroactivitatea este drastică, cu posibile consecinţe extrem de păgubitoare, care se răsfrâng tocmai asupra aceluia ce trebuie socotit totdeauna de bună-credinţă şi care n-a concurat, decât cel mult prin ascultare, la perfectarea adopţiei. Ar fi trebuit ca efectul pierderii cetăţeniei române să opereze numai ex nune (similar cu modul în care s-a rezolvat problema în cazul unei căsătorii putative).

Atunci când adopţia este desfăcută, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani pierde cetăţenia mrnân" ă-pe-ffâfă" râeisfarifirii adopţiei, dacă acesta domiciliază în străinătate sau Saca părăseşte Ţara pentru a f domicilia în străinătate. Aşadar, de-această dată, dacă sunt întrunite condiţiile legn-sisetul operează ex nune (art. 7, alin. 2 din lege). Cu totul justificat, moral şi juridic.

— Cereri] e deanulare sau de desfacere a adopţiei urmează regulile de competenţă aplicabile cererilor pentru încuviinţarea adopţiei67…"?"

Nr. 11/1990, competenţa de atribuţiune a instanţelor a fost modificată prin art. I al Legii nr. 59/1993; în sensul art. V, alin. 8 din aceeaşi lege, în toate cazurile în care, potrivit acestei legi, competenţa de atribuţiune a instanţei investită anterior a fost modificată, cauzele s-au trimis din oficiu instanţei competente. Or, potrivit art. 2 C. pr. civ., tribunalele soluţionează cererile pentru încuviinţarea adopţiilor. Rămâne aşadar doar excepţia, neabrogată expres, că cererea este de competenţa Tribunalului municipiului Bucureşti când cel ce urmează să fie adoptat este cetăţean român cu domiciliul sau reşedinţa în străinătate. (A se vedea de asemenea: I. Deleanu, Tratat de procedură civilă, I, Editura „Europa Nova", Bucureşti, 1995, nr. 193, p. 409).

În condiţiile reglementării actuale, adopţia pare a fi o modalitate de dobândire de drept a cetăţeniei române. Într-adevăr, legea nu prevede condiţia – necesară, după părerea noastră – ca, odată cu cererea de încuviinţare a adopţiei, adoptatorii să solicite dobândirea cetăţeniei române de către cel adoptat. Or, este de principiu că adopţia – Uipţi constituţional II

— Redobândirea cetăţeniei române prin repatriere este reglementată de art. 8 al legii: „Persoana care a pierdut cetăţenia română o poate redobândi prin efectul repatrierii, dacă îşi exprimă dorinţa în acest sens68. Fiind vorba despre o persoană care a avut cândva cetăţenia română, legea a stabilit o cale mai lesnicioasă pentru redobândirea acestei cetăţenii. Fireşte că persoana trebuie să solicite repatrierea, precum şi redobândirea cetăţeniei române, iar cererea sa trebuie să fie aprobată, în condiţiile prevăzute de lege.

Rgdobândirea cetăţeniei de către unul dintre soţi nu are nicio consecinţă asupra cetăţeniei celuilalt soţ. Soţu' Tcetăţean străin sau tară cetăţenie" al persoanei care se repatriază poate cere dobândiea cetăţeniei române, dacă întruneşte condiţiile prevăzute de art. 9 din

lege.

Redobândirea cetăţeniei române poate fi solicitată şi de către persoana care a avut această cetăţenie, dar doreşte să-şi păstreze domiciliul în străinătate. Într-o asemenea situaţie, persoana trebuie să întrunească uaeje. Dintre condiţiile prevăzute de lege pentru acordarea cetăţeniei române la cerere (art. 11 al legii cetăţeniei). – Dobândirea cetăţeniei române la cerere este supusă câtorva condiţii: a) Cetăţeanul străin sau persoana fără cetăţenie care solicită „acordarea cejăjejiiej iomâne. Trebuie să se fi născut şi să domicilieze, la data cererii, pe teritoriul României saufdacă nu s-a născut pe acest teritoriu, să domicilieze în România d-iel puţin 5 ahâsau, în cazul în care este căsătorit cu un cetăţean român, de cel puţin 3 ani. Pentru motive temeinice, aceste termene pot fi reduse; b) Să dovedească prin comportarea şi atitudinea sa ataşament faţă dL statul şi de poporul romanţ c) Să fi împlinit vârsta de 18 ani; d) Să aibă asigurate instituţie esenţialmente de dreptul familiei – nu produce per se efecte în materie de cetăţenie. Altfel spus, ea nu se face în considerarea dobândirii cetăţeniei, ci exclusiv în interesul celui adoptat. Şi nimic nu împiedică satisfacerea acestui interes numai în sfera raporturilor de familie. Altminteri ar trebui să admitem că, sine nulla exceptione, chiar contrar intereselor celui adoptat şi peste voinţa tuturor celor interesaţi, adopţia implică dobândirea cetăţeniei române. (De altfel, reglementarea cuprinsă la art. 6 ar fi trebuit – pentru consecvenţă logică şi identitate de tratament juridic – să fie consonantă cu cea de la art. 29, unde s-a precizat că adoptatorii sau, după caz, adoptatorul trebuie să solicite expres aprobarea renunţării la cetăţenia română de către cel adoptat) 68 Textul este redactat defectuos. Nu rezultă clar în care sens trebuie exprimată dorinţa: pentru repatriere, pentru redobândirea cetăţeniei române sau pentru amândouă.

I mijloacele legale de existenţă; e) Să fie cunoscut cu o bună comportare şi să nu fi fost con Hamnat în ţară sau în străinătate perifru-o infracţiune care îl face nedemn de a fi cetăţean român; f) Să cunoască limba română în măsură suficientă pentru a se integra în viaţa socială. – Dobândirea cetăţeniei române se poate realiza, în privinţa copiilor minori, prin efectul schimbării cetăţeniei părinţilor. În acest" sens, art. 10 din lege arată: „Copilul născut din părinţi cetăţeni străini sau fără cetăţenie şi care nu a împlinit vârsta de 18 ani dobândeşte cetăţenia română odată cu părinţii săi" 69. Situaţia se

complică însă atunci când numai unul djjntre părinţi dobândeşte cetăţenia română sau – în cazul repatrierii70 – când, deşi o dobândesc amândoi părinţii, ei au opţiuni diferite cât priveşte cetăţenia copilului lor, precum şi atunci când – în cazul adopţiei – numai unul dintre adoptatori este cetăţean român. Pentru asemenea împrejurări, legea reintroduce procedura acordului între părinţi. Astfel: în cazul în care numai unul dintre adoptatori este cetăţean român, cetăţenia minorului adoptat va fi hotărâtă, de comun acord, de către adoptatori (art. 6, alin. 2); părinţii care se repatriază hotărăsc pentru copiii lor minori privind cetăţenia (art. 8, alin. 2); dacă numai unul dintre părinţi dobândeşte cetăţenia română, ei vor hotărî, de comun-acord, cu privire la cetăţenia copilului lor minor (art. 10, alin. 2)".

— În toate situaţiile pentru care legea prevede posibilitatea acordului între părinţi, dacă nu se realizează acest acord, hotărăşte Ynstanţa cojiipeţentăr-ţinând seama de interesele minorului. Hotărârea

69 Art. 16 al Legii nr. 24/1971 avea o redactare mai corespunzătoare, stabilind şi condiţia ca minorul să domicilieze în România împreună cu cel puţin unul dintre părinţi. În reglementarea actuală, fiind omisă condiţia arătată, înseamnă că totdeauna, chiar dacă minorul rămâne în străinătate, el va dobândi cetăţenia română, ceea ce – uneori – s-ar putea să nu fie în consonanţă cu interesele lui.

După părerea noastră, există în reglementarea la care ne referim o inconsecvenţă logică. Aşadar, potrivit art. 10 din lege, dacă părinţii au dobândit cetăţenia română, fără nicio condiţie dobândeşte această cetăţenie şi copilul lor minor; ex contrario, dacă părinţii se „repatriază" şi prin efectul repatrierii ei „redobândesc" cetăţenia română, aceştia urmează să hotărască în privinţa cetăţeniei copilului lor, cu toate că el are domiciliul la părinţii săi, în ţară. În fine, o reglementare simetric diferită de cea cuprinsă în art. 10 realizează art. 28 unde, cât priveşte cetăţenia copilului minor, se introduce condiţia domiciliului.

Judecătorească este, în acest caz, nu numai un act de jurisdicţie (iuris dicţia), dar şi un act prin care se atribuie Cetăţenia.

Totdeăulâă Tând-UTrnează să tiotafască instanţa, dacă minorul a împlinit vârsta de 14 ani, este necesar „consimţământul" 71 lui.

3 B. Pierderea cetăţeniei române-nu se poate produce decât prin efectul unui act Juridic. Modurile de pierdere a cetăţeniei române

reglementate delege sunt: retragerea cetăţeniei române, Aprobarea renunţării la cetăţenia română, adopţia copiâufui minor cetăţeăr Trornân de către un cetăţean străin; pierderea cetăţeniei române de către copikTTrnlnor ca urmare a renunţării] a cetăţenia română de către ambii săi părinţi, stabilirea filiaţiei faţăjie părinţii cetăţeni străini ai copă Tuâuâgăsit pe teritoriul statului român.

— Potrivit ai din lege, cetăţenia română se poate retrage persoanei care: a) Aflată în străinătate, săvârşeşte fapte deosebit de gravtrprm care vatămăjnţeresele statului român sau lezează prestigiul României; b) Aflată în străinătate, se înrolează în forţele armate algu unui stat cu care România a rupt relaţiile diplomatice sau cu care este Tâf-stare de răzrjbi72 pe) A obţinut cetăţenia română prin mijloace frauduloasei – r Din reglementarea-cadru a acestor ipoteze de pierdere a cetăţeniei române, cât şi din înşiruirea situaţiilor avute în vedere, rezultă că retragerea cetăţeniei române are un caracter personal şi operează sub titlul unei sancţiuni. De altfel, însăşi legea precizează că retragerea cetăţeniei române nu produce efecte asupra cetăţeniei soţului sau copiilor persoanei căreia i s-a retras cetăţenia (art. 26).

Sancţiunea retragerii cetăţeniei nu operează de iure, rămânând la aprecierea autorităţii competente aplicarea sau neaplicarea acestei sancţiuni.

71 Termenul" „consimţământ" este de natură să determine dificultăţi teoretice şi practice. În sens etimologic, „consimţământul" semnifică încuviinţare, aprobare, aderare. În sens juridic, „consimţământul" semnifică un acord de voinţă. Aşa fiind, ut nune ratio cogit ar însemna că, atunci când manifestarea de voinţă a minorului este negativă, instanţa n-ar putea hotărî potrivnic voinţei acestuia, chiar dacă hotărârea sa corespunde intereselor lui.

72 Textul este susceptibil de o interpretare care – suntem siguri – n-a stat în intenţia legiuitorului. Din text ar rezulta ex contraria că nu constituie motiv de retragere a cetăţeniei înrolarea în forţele armate ale altor state străine, putându-se profesa mercenariatul.

W

— Aprobarea cererii de renunţare la cetăţenia română poate interveni numai dacă: a) Titularul cererii a împlinit vârsta de 18 ani, la data când el a solicitat aprobarea acesteia; b) Are motive temeinice pentru a renunţa la cetăţenia română; c) Nu este învinuit sau inculpat

într-o cauză penală ori nu are de executat o pedeapsă penală; d) Nu este urmărit pentru debite către stat, persoane fizice sau juridice din ţară sau, având SJI del2 fibill$_3$L achită ori prezintă garanţii corespunzătoare pentru achitarea lor.

În principiu, pierderea cetăţeniei române, prin aprobarea renunţării JEg-asta-Te-feniei-lnmprodtte-4 iici un efect asupra cetăţenie [soţului Saul cgpijloxminojj Jocuşi, art. 28, alin. 2 introduce o yqg-l* & = care poate fi considerată ca modalitate distinctă de pierdere a cetăţeniei române.

— Cetăţenia română se pierde-prân-a Aopţie, jftunci când: a) Adoptatul cetăţean român este minor; b) Adbptatertrsau. Adqptatorul

Ffrâi) Cl i dă luă

— Sunt Qelăteffi Fsfrâinr.) Cel sau cei carg adoptă solicită expres ridicarea cetăţeniei române pentru corjilul adoptat L-d) Adoptatul, potrivit legii naţionale a adoptatorilor – sau adoptatorului – poate dobândi cetăţenia acestora7. În cazul declarării nulităţii sau anulării adofiţiei, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani este considerat ciânuirpâe Tdtrt niciodată cetăţenia română74.

Art. 29 al legii nu are o redactare simetric identică cu cea a art. 7 din lege, deşi ar fi fost firesc. Stârneşte nedumerirea, pentru că la art. 29 nu se spune ce se întâmplă în cazul desfacerii adopţiei, aşa cum se precizează la art. 7, alin. 2. Să fie pur şi simplu o omisiune? Să fi stat în intenţia legiuitorului interzicerea desfacerii adopţiei într-un asemenea caz? Să se fi săvârşit o eroare materială?

— Cum s-a precizat deja, în principiu, pierderea cetăţeniei române de către părintvprjn aprobarearenunţări iija această cetăţenie, n (L4 jloduce niciun efect asupra. Cetăţeniei copiilor minori. Excepţia" prevăzută de art. 2 Jk-aHrr. 2 din lege are semnificaţia unei modalităţi distincte de pierdere a cetăţeniei române de către copilul minor.

Se previne astfel situaţia nedorită ca adoptatul să nu aibă nicio cetăţenie.

Efectul revenirii la cetăţenia română se produce – şi de această dată – ex tune. Observaţiile făcute în marginea ipotezei de dobândire a cetăţeniei române prin adopţie ar putea fi reiterate.

I

Astfel, în cazul în care ambii părinţi sau numai unul dintre ei – celălalt nefiind cunoscut sau nefiind în viaţă – pierde cetăţenia română, prin aprobarea renunţării la această cetăţenie, iar copilul

minor se află cu părinţii săi sau cu acel părinte în străinătate ori părăseşte împreună cu ei – sau cu el – ţara, minorul pierde cetăţenia română odată cu părinţii săi. Dacă aceştia au pierdut cetăţenia la date diferite, minorul pierde cetăţenia română pe ultima dintre aceste date. În fine, copilul Tminor care, pentru a domicilia în străinătate, părăseşte ţara după ce – ambii părinţi au pierdut cetăţenia română, pierde cetăţenia română pe data yplecăriijsale din ţară.

— În toate situaţiilearătate-copilului care a împlinit vârsta de 14 ani i se defe-consimţământul.

— Minorul care a dobândit cetăţenia română, în considerarea faptului că el a fost găsit pe teritoriul statului român şi niciunul dintre părinţii săi nu este cunoscut, pierde această cetăţenie dacă, până la împlinirea vârstei de 18 ani, i s-a stabilit filiaţia faţă de ambii părinţi, iar aceştia sunt cetăţeni străini. De asemenea, eljierde cetăţenia română şi în cazul în care filiaţia s-a stabilit numai faţă de un părinte cetăţean străin Teelalalf părinte rămânând necunoscut (art. 3 O) 75.

— Data-pferăerî Fcetăţenâei române este dată stabilirii filiaţiei copilului76.

T23. Procedura acordării cetăţeniei române (art. 12 – 21) şi procedura retragerii sau, după caz, aprobării renunţării la cetăţenia română (art. 31 – 35) a fost „administrativizată". Acordarea cetăţeniei române, atât la cerere cât şi în cazul repatrierii, se face prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului justiţiei. În cazul în care nu sunt îndeplinite condiţiile cerute de lege pentru acordarea

75 Ar fi trebuit, poate, să se mai înscrie o condiţie de pierdere a cetăţeniei române, în situaţiile descrise, şi anume ca minorul să poată dobândi cetăţenia părinţilor săi, potrivit legislaţiei naţionale a acestora. Altfel, nu poate fi exclusă situaţia ca minorul să rămână fără nicio cetăţenie.

76 Textul trebuie explicat. Raportul de filiaţie este considerat ca preexistând, încă de la naşterea copilului, împrejurare dedusă din caracterul declarativ al actelor juridice prin care un asemenea raport a fost stabilit. Urmând această regulă, ar trebui să admitem că efectele stabilirii filiaţiei asupra cetăţeniei a făcut loc unei excepţii, stipulând că aceste efecte se produc numai începând cu data stabilirii filiaţiei şi numai dacă copilul nu a împlinit vârsta de 18 ani.

Cetăţeniei, ministrul justiţiei va comunica aceasta petiţionarului (art. 19, alin. 2) 77.

Persoana căreia i se acordă cetăţenia română depune, în termen de 6 luni, în faţa ministrului justiţiei sau a subsecretarului de stat delegat în acest scop, jurământul de credinţă faţă de România. Cetăţenia se dobândeşte pe data depunerii jurământului.

Procedura retragerii şi cea a aprobării cererii de renunţare la cetăţenia română sunt simetric identice cu procedura acordării cetăţeniei române.

124. Drepturi şi obligaţii specifice condiţiei de cetăţean român. Unele dfntre dreptur Tfe-F) şi îndatoririle (2°) prevăzute în Constituţie şi în alte legi, îndeosebi în Legea cetăţeniei române, aparţin în exclusivitate cetăţenilor români78.

1°. În considerarea apartenenţei persoanei la statul român, acesteia îi aparţin în exclusivitate: a) Dreptul de vot şi dreptul de a fi ales în organele reprezentative ale statului; b) Dreptul He a nu fi extrădat sau expulzat; c) Dreptul la liberă circulaţie pe teritoriul statului român; d) Dreptul la protecţie diplomatică; e) Dreptul de a ocupa unele funcţii sau de a dobândi demnităţi politice; f) Dreptul de a avea acces la orice informaţie de interes pub Tâct] D" faptul de a avea cetăţeniajromână şi dreptul de a păstra această cetăţenie; h) Dreptul de a dobândi în proprietate terenuri.

2°. De asemenea în considerarea apartenenţei persoanei la statul român, acesteia îi revin în exclusivitate următoarele îndatoriri: a) Fidelitatea faţă de ţară; b) Apărarea ţării79.

77 „Comunicarea" este o adevărată decizie de respingere a cererii, care nu putea aparţine ministrului justiţiei, decât, cel mult, în cazul neîndeplinirii unor condiţii formale.

A se vedea de asemenea: T. Drăganu, op. cit., I, p. 107; I. Muram, op. cit., p. 173 – 174.

Art. 53 din Constituţie prevede că „cetăţenii au obligaţia să contribuie, prin impozite şi prin taxe, la cheltuielile publice". Textul se referă în general la „cetăţeni", aşa încât această obligaţie nu incumbă numai „cetăţenilor români". Termenul „cetăţean" nu are totdeauna în cuprinsul Constituţiei semnificaţia atribuită prin legea „cetăţeniei române".

Secţiunea a 3-a TERITORIUL

125. Noţiunea şi natura juridică a teritoriului.

Dimensiunea materială a statului este teritoriul. Din acest motiv se spune, uneori, că statul este o „formă geografică a vieţii sociale", o

„entitate artificială care se suprapune unor zone naturale" sau un „fenomen esenţialmente spaţial", ajungându-se astfel – prin punerea unor prea puternice accente asupra dimensiunii materiale a statului – la definiţia „geografică" a acestuia80, care nu exprimă, totdeauna, o realitate81. Teritoriul nu poate fi redus la semnificaţia unui „spaţiu", a unei „unităţi naturale" oarecare. El îndeplineşte un rol de maximă importanţă, care depăşeşte interesul strict al definirii statului. Pentru a contura rolul teritoriului, trebuie reţinute câteva dintre funcţiile acestuia82: a) Teritoriul este acela care permite situarea statului în spaţiu şi delimitarea lui de alte state; b) El constituie baza pe care se realizează integrarea transformatoare într-o unitate coerentă a populaţiilor indefinite şi instabile; c) Prin determinarea unui cadru teritorial, puterea înscrie Naţiunea pe planul realităţii concrete.

80 Pentru dezvoltări, a se vedea: M. Prelot, J. Boulouis, op. cit., nr. 7, p. 10 – 11; J. Gicquel, op. cit., p. 56 – 57. Statul – spunea, de exemplu, M. Hauriau – este o „corporaţie constituită pe bază teritorială". Această teză, în opinia multor autori, rămâne discutabilă, în raport cu unele fenomene contemporane, precum dezvoltarea grupurilor internaţionale (spirituale, profesionale, sindicale, economice etc), amplificarea emigraţiei, intensificarea eforturilor de unificare legislativă prin convenţii, dezvoltarea mijloacelor de comunicare. (Ch. Rousseau, Droit internaţional public, 1 le ed., Dalloz, 1987, p. 137.)

81 Este adevărat că – astfel cum se exprima B. Jeanneau, în Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, Paris, 1987, p. 4 – teritoriul „permite statului să aibă consistenţă", dar, bunăoară, „statul palestinian" s-a proclamat chiar în lipsa unui teritoriu propriu, iar evreii şi-au dobândit teritoriul abia la 15 mai 1948, pe baza hotărârii Adunării Generale a O.N.U. Sau, prin cea de-a treia împărţire a Poloniei (1795, primele două având loc în 1772 şi, respectiv, în 1793), Polonia, sub aspectul teritoriului, a dispărut ca stat. La 15 noiembrie 1916, Puterile Centrale au proclamat un regat polonez factice independent.

82 în sensul celor care urmează, a se vedea şi: G. Burdeau, Droit constitutionnel, 2 le ed., par Fr. Hamon, M. Troper, L.G. D.J., Paris, 1988, p. 22; B. Jeanneau, Droit constitutionnel et institutions politique, Dalloz, Paris, 1987, p. 4; M. Prelot, J. Boulouis, op. cit., 10 e ed., 1987, nr. 10, p. 10 – 11; Ch. Cadoux, op. cit., de ed., 1988, p. 29 – 30; J. Gicquel, op. cit., 10 e ed., 1989, p. 65.

Teritoriul este simbolul şi factorul de protecţie a ideii naţionale, el permite – cum spunea un reputat autor – „realizarea sintezei dintre sol şi idei, care este esenţa însăşi a Naţiunii" 83; d) Teritoriul determină – sub aspect fizic şi în anumite limite – întinderea şi prerogativele puterii publice, suveranitatea şi independenţa acesteia. El este „cadrul natural" în care puterea se realizează şi prin care această putere se delimitează de alte fenomene şi instituţii social-politice asemănătoare ei; e) Teritoriul este acela care asigură şi accentuează calitatea însăşi a „cetăţenilor", trăsătura lor comună şi funciară de a vieţui într-un anumit spaţiu; f) Teritoriul este şi un mijloc de acţiune a statului, întrucât „cine deţine solul, deţine locuitorii", imprimând acestora un sens comun de existenţă. Dar teritoriul are a fi valorizat ca mijloc de acţiune şi prin resursele lui, care sunt, în mai mare sau în mai mică măsură, de natură să asigure realizarea obiectivelor puterii.

Cât priveşte natura juridică a teritoriului, tema a fost şi este încă controversată84: a) Potrivit „teoriilor patrimoniale", specifice epocii feudale, suveranitatea asupra teritoriului era asimilată cu proprietatea asupra pământului. În virtutea prerogativelor sale de „proprietar" asupra teritoriului, monarhul putea nu numai să deschidă succesiunea cu privire la teritoriu, dar să îl şi înstrăineze, să-l schimbe sau să-l dăruiască, antrenând astfel, bineînţeles, fărâmiţarea lui. Tocmai datorită unor asemenea grave consecinţe, încă de la acea epocă s-a admis ideea că, deşi teritoriul face obiectul proprietăţii, nu poate fi vorba despre proprietatea privată a monarhului, teritoriul aparţinând Coroanei, care personifică statul 85; b) Teoria „teritoriului-subiect" porneşte de la ideea că teritoriul nu este un obiect asupra căruia statul îşi exercită anumite drepturi reale, ci un element constitutiv al însăşi persoanei statului, întrucât, fără teritoriu, stătu] nu-şi poate exprima voinţa sa. Ceea ce caracterizează voinţa statului, indiferent de forma prin care ea se exprimă (legi, tratate etc), este

83 B. Burdeau, op. cit., p. 21.

A se vedea: Ch. Rousseau, op. cit., p. 138 – 140; L. Cavare, Le droit internaţional public positif, t. I, Paris, 1967, p. 323 – 329; G. Burdeau, op. cit., p. 18 – 23; J. Gicquel, op. cit., p. 65; 1. Deleanu, Drept constituţional, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1980, p. 187 – 188; T. Drăganu, op. cit., p. 153 şi urm.

Ecourile teritoriilor de factură „civilistă" se resimt în unele

dintre concepţiile mai recente asupra naturii juridice a teritoriului. Bunăoară, G. Burdeau califică teritoriul ca fiind expresia unui „drept real instituţional".

Suveranitatea. Dar această suveranitate nu se poate manifesta decât în interiorul unui teritoriu, care – prin aceasta – devine un element al voinţei şi al personalităţii statului; c) Teoria „teritoriului-obiect" are, dimpotrivă, ca punct de sprijin constatarea că relaţia dintre stat şi teritoriu nu poate fi calificată ca imperium, drept de a comanda, căci suveranitatea – exprimând autonomia autorităţii – se exercită asupra persoanelor, nu asupra bunurilor. Or, drepturile asupra bunurilor sunt un dominium, nu un imperium. Şi cum dreptul statului asupra teritoriului semnifică un dominium, înseamnă că teritoriul este un obiect al unui drept real de suveranitate; d) Teoria „teritoriului-limită" consideră teritoriul ca „spaţiu" sau „limită" a exercitării puterii, „circumscripţia" în interiorul căreia se realizează prerogativele statului, „bornele" autorităţii statului; e) Teoria competenţei, contiguă teoriei „teritoriului-limită", recurge la un concept „plastic" şi adaptabil diverselor situaţii internaţionale (cesiuni teritoriale, partajarea competenţelor teritoriale etc), acela de „competenţă", pentru a explica astfel natura juridică a teritoriului, acesta fiind „sfera de competenţă spaţială a statului", „cadrul validităţii ordinii statale".

În încercarea de a desluşi natura juridică a teritoriului, credem că nu trebuie pornit de la o posibilă definiţie a acestuia (omni tempore definiţiile sunt anevoioase şi primejdioase) 86. Natura juridică a teritoriului nu poate fi desprinsă de rolul pe care acesta îl are, iar rolul teritoriului este sinteza calitativă a funcţiilor lui.

Constituţia României, în art. 3, nominalizând teritoriul ca element constitutiv al statului, precizează că el este „inalienabil".

86 Definiţiile date teritoriului sunt diferite în formulare, dar relativ identice în esenţă, bunăoară: „Teritoriul de stat este spaţiul geografic alcătuit din sol, subsol, ape, precum şi din coloana aeriană de deasupra solului şi apelor, asupra căruia un stat îşi exercită suveranitatea sa exclusivă şi deplină" (Gr. Geamănu, Dreptul internaţional contemporan, vol. I, Editura Didactică şi Pedagogica, Bucureşti, 1975, p. 475; C. Ionescu, op. cit., vol. I, p. 40); „Prin teritoriul statului se înţelege partea din globul pământesc, cuprinzând solul, subsolul, apele şi coloana aeriană de deasupra solului, apelor, asupra

căreia statul îşi exercită suveranitatea" (T. Drăganu, op. cit., vol. I, p. 152); „Teritoriul este elementul material al statului... Drerjtul statului asupra teritoriului său nu este însă un drept direct, ci este un drept care se răsfrânge asupra persoanelor care ocupă acel teritoriu. De altfel, acest drept asupra teritoriului faţă de celelalte state capătă exact acelaşi aspect ca dreptul de proprietate, întrucât există în realitate în contra tuturor celorlalte state obligate să-l respecte" (M. Djuvara, op. cit., P. 65).

(alin. 1), interzicându-se astfel orice formă de înstrăinare a acestuia87. Sunt deci incompatibile cu principiul inalienabilităţii teritoriului practicile de abandonare a unor teritorii, de pierdere a acestora prin prescripţie, cesiunile, donaţiile sau vânzările de teritorii. Inalienabilitatea operează nu numai în raporturile dintre statul român cu celelalte state, dar şi în raporturile dintre persoanele fizice şi juridice române cu subiectele de drept similare străine88.

126. Elementele constitutive ale teritoriului. Teritoriul este partea din globul pământesc care cuprinde solul, subsolul, apele şi coloana de aer de deasupra solului şi a apelor asupra cărora statul îşi exercită puterea sa suverană89. Indiferent de întinderea lui90, teritoriul statului are aceeaşi semnificaţie şi îndeplineşte acelaşi rol.

Solul, principalul element al teritoriului, este alcătuit din uscatul aflat sub suveranitatea statului, indiferent de locul unde este situat din punct de vedere geografic91.

87 Cu prilejul dezbaterii „tezelor" viitorului proiect de Constituţie, izolat, s-a solicitat Adunării Constituante să admită precizarea a încă unui atribut al teritoriului, şi anume caracterul său „indivizibil". Această propunere – nu lipsită de motive, dar greu de susţinut cu argumente – nu şi-a găsit locul în proiect, nici în Constituţie, întrucât „indivizibilitatea" ar fi putut inculca ideea imposibilităţii de a organiza teritoriul în unităţi administrative, cu toate că – ne grăbim să adăugăm – o astfel de „organizare" nu înseamnă „împărţire". Atributul" indivizibil" a fost însă corelat caracterului „unitar" al statului. Şi aceasta, în mod logic şi cu mai multă expresivitate.

88 Semnificativă, sub acest aspect, este şi prevederea de la art. 41, alin. 2, teza a doua, în sensul căreia „cetăţenii străini şi apatrizii nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor".

S9 Unii autori asimilează cu teritoriul statului navele maritime,

aeriene, rachetele cosmice, sateliţii artificiali, precum şi terenul pe care este situată reprezentanţa diplomatică dintr-un stat străin. (De exemplu, Oppenheim-Lauterpacht, International Law, vol. I, ed. VIII-a, Londra, 1955, p. 461.) în realitate, statutul acestor elemente este stabilit prin norme de drept internaţional sau prin regimul juridic ce guvernează activităţile umane în anumite medii.

90 începând de la statul Vatican, cu o suprafaţă de O, 44 km –, şi până la cele foste sovietice care, împreună, aveau o suprafaţă de 22 402 200 km.

Teritoriul statelor învecinate cu Artica cuprinde şi sectoarele polare ale acestui continent, adică spaţiul geografic aflat între polul nord şi ţărmurile nordice ale Europei, Asiei şi Americii de Nord. Acest spaţiu este împărţit în cinci sectoare, aparţinând S.U.A., Canadei, Norvegiei, Danemarcei şi fostei Uniuni Sovietice. Sectoare polare au fost create de unele state şi în Antarctica. Aceste state sunt: Anglia, Australia, Franţa, Chile, Argentina, Norvegia, Noua Zeelandă, S.U.A. şi U.R.S.S.

Subsolul intră în componenţa teritoriului statului fără niciun fel de îngrădire juridică internaţională, statul având dreptul de a dispune de el deplin şi exclusiv.

Spaţiul acvatic este alcătuit din apele râurilor, lacurilor şi canalelor, apelor porturilor, radelor, băilor – ca ape interioare – precum şi din porţiunea maritimă, de o anumită lăţime92, care se întinde de-a lungul ţărmului, în afara limitelor apelor interioare, şi care poartă denumirea de „mare teritorială" sau „ape teritoriale". O prelungire a teritoriului statului este „platoul continental", adică solul şi subsolul mării adiacente coastelor, dar situate dincolo de marea teritorială, în principiu până la o adâncime de 200 m. O zonă maritimă cu regim special este, alături de platoul continental, „zona contiguă" sau „adiacentă", adică spaţiul maritim aflat dincolo de marea teritorială, adiacentă însă acesteia, care se întinde până la o anumită distanţă în larg, dar, în principiu, nu mai mult de 12 mile de la linia de bază a mării teritoriale. În acest spaţiu, statul poate exercita anumite drepturi suverane, cu un scop precis (protejarea intereselor sale economice, vamale, fiscale, sanitare sau de altă natură) 93.

Spaţiul aerian reprezintă coloana de aer de deasupra teritoriului terestru şi a celui acvatic94.

127. Delimitarea teritoriului. Fixând în spaţiu competenţa

statală, teritoriul statului trebuie delimitat de teritoriul altor state, de

Tratatul de la Washington, din 1 decembrie 1959, nu le-a desfiinţat, ci doar a stabilit un regim internaţional pentru Antarctica.

92 A se vedea Legea nr. 17/1990 privind regimul juridic al apelor maritime interioare, al mării teritoriale şi al zonei contigue ale României („Monitorul Oficial" al României, nr. 99 din 9 august 1990).

93 Statul român şi-a fixat marea teritorială la o lăţime de 12 mile marine (22 224 m), iar zona contiguă la 22 mile marine, măsurate de la liniile de bază, adică de la liniile celui mai mare reflux sau, după caz, de la liniile drepte care unesc punctele cele mai avansate ale ţărmului (art. 1 şi art. 6 – 7 din Legea nr. 18/1990). Alte state însă, îndeosebi cele din America Latină, şi-au fixat limitele mării teritoriale la 200 mile, generând astfel dezbateri în jurul unui aşa-zis „naţionalism maritim". Progresiv şi constant, statele exercită prerogative identice cu cele care privesc teritoriul statului asupra platoului continental sau asupra zonei economice exclusive, precum şi asupra zonei contigue, în pofida regimului juridic special al acestora. Dreptul forţei se substituie forţei dreptului, uneori, şi în acest domeniu.

94 Până la începutul secolului al XX-lea a fost vehiculată teoria „aerului liber", dând expresie adagiului roman res communis omnium. Prima reglementare în domeniu a realizat-o Convenţia de la Paris, din 13 octombrie 1919.

Marea liberă şi de spaţiul cosmic. Delimitarea se face prin frontiere. Frontierele sunt liniile reale sau imaginare trasate între diferite puncte din globul pământesc pentru a delimita teritoriul unui stat. Ele sunt terestre, fluviale, maritime, aeriene.

Frontierele pot fi „orografice" – cele trasate cu ajutorul formelor de relief – „geometrice" – cele trasate prin linii drepte între anumite puncte – sau „astronomice" – cele trasate cu ajutorul unor meridiane sau paralele geografice95. Delimitarea mării teritoriale şi a zonelor maritime cu regim special se face, deocamdată, fie prin manifestarea de voinţă a statului respectiv, fie prin convenţii internaţionale încheiate de statele interesate. Cât priveşte coloana de aer care intră în componenţa teritoriului, aceasta ajunge – convenţional vorbind – până la limita inferioară a spaţiului cosmic.

Frontierele, făcând parte din teritoriu, sunt, de asemenea, inviolabile96.

Constituţia României, în art. 3, alin. 2, postulează inviolabilitatea frontierelor, precizând că acestea „sunt consfinţite prin lege organică, cu respectarea principiilor şi a celorlalte norme general admise ale dreptului internaţional" 1.

95 De exemplu, o porţiune de frontieră între S.U.A. şi Canada.

96 Trebuie deci tratate cu circumspecţie intenţiile sau atitudinile ce rezultă din unele teorii, precum teoria „frontierelor naturale", teoria „frontierelor lingvistice", teoria „frontierelor strategice" etc, etc.

97 între amendamentele la proiectul de constituţie s-au aflat şi două care privesc frontierele: în loc de „consfinţite" să se spună „stabilite" prin lege organică; textul să fie completat astfel încât să rezulte că frontierele ţării sunt consfinţite prin „tradiţii istorice". Ambele amendamente au fost respinse, atât în Comisia pentru elaborarea proiectului, cât şi în Adunarea Constituantă, întrucât: termenul „consfinţite" este mai solemn şi el semnifică durabilitatea; unele" tradiţii istorice" sunt condamnabile şi prejudiciabile pentru poporul român. Tocmai asemenea aşa-zise „tradiţii" ne fac să credem că frontierele sunt, poate, „cicatricele istoriei". A fost însă însuşit de Comisia de redactare a proiectului şi admis de Adunarea Constituantă amendamentul care se regăseşte în ultima parte a alineatului 2 de la art. 3: „cu respectarea principiilor şi a celorlalte norme general admise ale dreptului internaţional". Aceasta, pentru a învedera incriminarea ab initio a voluntarismului în operaţiile de stabilire a frontierelor.

Există vreo relaţie între teritoriu şi populaţie? Bineînţeles98. Puterea de stat este, între altele şi poate mai întâi, puterea de a guverna. Această putere trebuie circumscrisă unui spaţiu şi cu privire la o anume colectivitate, cu privire la populaţia care s-a fixat pe teritoriul statului şi care, în covârşitoarea ei majoritate, aparţine statului prin cetăţenie. Rezultă de aici sensul celor cuprinse în art. 3, alin. 4 din Constituţie: „Pe teritoriul statului român nu pot fi strămutate sau colonizate populaţii străine" 9.

128. Organizarea administrativă a teritoriului. „Teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, oraşe şi judeţe, în condiţiile legii, unele oraşe sunt declarate municipii" (art. 3, alin.3 din Constituţie). Prin „organizarea administrativă a teritoriului" se înţelege delimitarea acestuia în „unităţi administrativ-teritoriale" 100 în scopul situării autorităţilor administraţiei publice locale şi judeţene,

precum şi a instanţelor judecătoreşti, ca şi în scopul aplicării principiilor autonomiei locale şi al descentralizării serviciilor publice101.

98 Nu însă relaţia pe care a făcut-o Montesquieu între forma reliefului şi climă, pe de o parte, şi regimul politic sau temperamentul oamenilor, pe de altă parte („câmpiile" sunt favorabile „tiraniei", „clima caldă" provoacă „timiditatea" ş.a.m.d.). „În ideea unui amendament, respins, textul ar fi inutil sau, cel mult, de domeniul legii ordinare. Utilitatea textului este însă confirmată de realitate. În ideea altui amendament, de asemenea respins, ar fi fost recomandabil numai termenul „colonizare". Într-adevăr, atât Constituţia din 1866, cât şi cea din 1923 s-au referit la interdicţia „colonizării" pe teritoriul statului român. În cele din urmă, Adunarea Constituantă a precizat interdicţia sub ambele forme, termenii „strămutare" şi „colonizare" având semnificaţii diferite.

100 „Municipiul" nu este o unitate administrativ-teritorială distinctă, cum de altfel şi rezultă din prima teză a articolului reprodus. Totuşi, în teza a doua sunt nominalizate „municipiile" pentru că alte texte constituţionale, în mod necesar, trebuiau să se refere la ele (art. 14, art. 120, alin. 3).

101 Legea nr. 69/1991 privind administraţia publică locală („Monitorul Oficial" al României, nr. 238 din 28 noiembrie 1991, republicată cu modificările şi completările ce i s-au adus în „Monitorul Oficial" al României, nr. 79 din 18 aprilie 1996.) concretizează conţinutul autonomiei locale şi al descentralizării, stabilind atribuţiile ce revin consiliilor locale şi primarilor din comune şi oraşe, precum şi cele ale consiliilor judeţene, fără a anula însă, în întregime, rigorile unui admisibil centralism pozitiv, care derivă din însăşi constituirea în sistem a autorităţilor administraţiei. Legea nr. 69/1991 a fost modificată şi completată prin Legea nr. 24 din 3 aprilie 1996. Cu modificările ce i s-au adus, Legea nr. 69/1991 a fost republicată în „Monitorul Oficial" al României, nr. 79 din 18 aprilie 1996. Prin Decizia nr. 40 din 11 aprilie 1996, Curtea Constituţională a respins obiecţiile de neconstituţionalitate formulate în

Ordinea nominalizării unităţilor administrativ-teritoriale nu este întâmplătoare, comuna şi oraşul constituind unităţile de bază102.

Secţiunea a 4-a AUTORITATEA POLITICĂ EXCLUSIVĂ SAU SUVERANĂ

129. Imanenţa acestui element constitutiv al statului.

Autoritatea politică exclusivă sau suverană este o formă superioară de organizare socială care, alături de naţiune şi teritoriu, concură la alcătuirea statului103. Pentru a sesiza „contribuţia" acestui element, să ne imaginăm o ipoteză de şcoală: o familie – deci o colectivitate – are în proprietate o suprafaţă de teren – are deci un teritoriu – şi dispune, în condiţiile legii, de autoritatea juridică asupra lui. Nu este totuşi un „stat", pentru prea simplul motiv că autoritatea nu este „suverană". Sau, în condiţiile autonomiei locale şi ale descentralizării administrative, consiliile locale de la nivelul comunelor şi ale oraşelor dispun de largi prerogative, mult apropiate de cele ale autorităţilor centrale. Comunele şi oraşele nu sunt totuşi „state", autoritatea lor politică şi juridică nefiind „suverană", nici măcar în parte.

Autoritatea politică este instituţionalizată, impersonalizată. Ea există în „instituţii" 104, în ea însăşi, nu în oamenii care o exercită legătură cu prevederile art. I, pct. 12 şi pct. 65 din legea modificatoare). „Monitorul Oficial" al României, nr. 76 din 13 aprilie 1996.)

10 – S-a propus consacrarea a încă două alte unităţi: „plasa", ca verigă intermediară între comună şi judeţ, şi „provincia", care să cuprindă mai multe judeţe. (Ar fi fost vorba despre „provinciile istorice" ale României.) Amendamentul n-a putut fi acceptat. O structură administrativă locală arborescentă ar fi fost de natură să accentueze birocratizarea administraţiei locale, să amplifice costurile acesteia – acoperite prin impozite şi taxe locale – şi, în cele din urmă, chiar să pericliteze realizarea practică a autonomiei locale şi a descentralizării.

Asincronismul pasager nu înfrânge regula cumulului celor trei elemente constitutive ale statului. Poate exista, vremelnic, o autoritate politică fără teritoriu sau un teritoriu fără autoritate politică proprie.

În sens larg, prin „instituţii politice" înţelegem organele abilitate să exercite puterea politică şi normele relative la această exercitare. Sunt aşa-zisele „instituţii-organism". În sens strict juridic, prin „instituţii" se înţelege un ansamblu sau un sistem de norme care se raportează la acelaşi obiect şi care, în consecinţă, prezintă o oarecare „unitate, efemer. Tocmai această instituţionalizare sau impersonalizare îi asigură permanenţa. Schimbarea deci a autorităţii

politice nu afectează identitatea şi continuitatea statului.

În societate, există multiple şi diverse „autorităţi" sau „puteri". Puterea de stat – ca formă instituţionalizată a puterii politice – este ireductibilă la celelalte „puteri" din societate, în considerarea câtorva trăsături specifice105. Între acestea, suveranitatea este neîndoios cea mai importantă şi singura cu adevărat proprie.

130. Autoritatea politică sau suveranitatea? Uneori, pentru a se desemna „autoritatea politică" s-a întrebuinţat termenul de „suveranitate" 106. O asemenea întrebuinţare a noţiunii de „suveranitate" poate conduce la o confuzie regretabilă, din moment ce numeroase constituţii şi documente internaţionale nu echivalează noţiunea de „suveranitate" cu cea de „putere de stat" sau cu „autoritatea politică". Pe de altă parte, cum de asemenea s-a remarcat, utilizarea noţiunii de „suveranitate" ca sinonimă cu „puterea de stat" sau cu „autoritatea politică" prezintă şi un alt risc, întrucât, adeseori, noţiunea de „suveranitate" este folosită pentru a sublinia o anumită calitate a „puterii de stat", anume aceea de a fi supremă. Alteori, „suveranitatea" a fost definită ca „atribut esenţial al statului", care are ca scop „crearea, organizarea şi realizarea dreptului" 107, „ea stă într-o putere originară de a organiza şi aplica dreptul pozitiv înfăptuind o ordine juridică" 108.

Indiferent însă de accepţiunile atribuite suveranităţii, este limpede că ea nu este însăşi autoritatea politică, ci unul dintre atributele acesteia sau ale puterii de stat109.

Putând exista de o manieră relativ autonomă. Acestea sunt aşa-zisele „instituţii-mecanism". (P. Pactet, Institutions politiques. Droit constitutionnel, se ed., Masson, 1989, p. 34). Termenul generic de „instituţie" desemnează ansamblul organismelor şi mecanismelor existente într-o societate. (M. Prelot, J. Boulouis, op. cit., nr. 26, p. 43 – 44).

105 A se vedea: J. Gicquel, op. cit., p. 67 – 69. A se vedea, de asemenea: I. Deleanu, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. 1, cât. Supra, nr. 3.

106 C.C. Rarincescu, Curs de drept constituţional, Bucureşti, 1940, p. 487, J. Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, Paris, 1947, p. 358 – 359.

107 T. Drăganu, op. cit., vol. I, p. 162.

108 M. Djuvara, op. cit., p. 64.

A se vedea şi supra, nr. 21.

Capitolul III ATRIBUTELE STATULUI ROMÂN

131. Enumerare. Prin „atribute ale statului român urmează să se înţeleagă dimensiunile lui definitorii, care, astfel cum rezultă din economia dispoziţiilor constituţionale, pot fi considerate următoarele: stat suveranei independent, stat unitarjJJndivizibilstat republican, stat de dreptjjţaţ social, stat pluralisistat democratic.

Secţiunea l-a STAT SUVERAN ŞI INDEPENDENT

132. Ipostazele suveranităţii democratice. Atunci când J. Bodin, în secolul al XVI-lea, a conceptualizat „suveranitatea", el a asimilat-o unei forme de organizare politică – republica. Suveranitatea, considerată ca fundament al unităţii statului şi ca simbol al acestuia, era – pe cale de consecinţă – indivizibilă, inalienabilă şi imprescriptibilă. Revoluţia franceză şi-a propus – în replică la suveranitatea monarhică – să tranşeze natura şi apartenenţa suveranităţii: „suveranitate populară" sau „suveranitate naţională". Adunarea Constituantă a avut de optat între aceste două concepţii fundamentale asupra „suveranităţii democratice", ambele profesate în diversele sisteme constituţionale112.

Suveranitatea populară este fundată pe ideea universalismului cetăţenilor.

Poporul – juridiceşte definit ca totalitate a indivizilor de pe un anumit teritoriu, o categorie deci social-politică şi juridică concretă, în

112 A se vedea, de asemenea, supra, nr. 44. C. Grewe şi H. Fabri (op. cit., p. 204 şi urm.), sistematizând, consideră că se poate vorbi despre trei modele cu privire la suveranitate: a) Modelul englez al „suveranităţii parlamentare"; b) Modelul francez al „suveranităţii naţionale", având ca trăsătură dominantă obligaţia de supunere faţă de voinţa poporului; c) Modelul elveţian al „suveranităţii populare", cu alte cuvinte, al „democraţiei directe" sau al „democraţiei semidirecte". Indiferent însă de modelul practicat, o nouă dimensiune se ataşează suveranităţii între state sau în stat: limitarea ei prin drept; circumscrierea ei la exigenţele statului de drept.

— „p (conaiimkmal II raport cu Naţiunea – este titularul suveranităţii. O suveranitate însă rezultată din cutumul „cotelor-părţi egale" de suveranitate, care aparţin fiecărui cetăţean, fiecărei „molecule" sociale ce intră în alcătuirea poporului 13. Cu alte cuvinte, fiecare cetăţean este detentorul unei „parcele" din suveranitate, iar

suveranitatea poporului este suma voinţelor indivizilor. Guvernanţilor li se încredinţează, prin sufragiu, nu suveranitatea – care este inalienabilă – ci exerciţiul acesteia. Ei sunt simpli mandatari, delegaţi ai poporului.

Rezultă de aici câteva consecinţe 14: a) Exprimarea suveranităţii, prin voinţa poporului, reclamă acordul unanim sau controlul majoritar al celor ce-l alcătuiesc, ceea ce echivalează cu „absolutismul democratic"; b) întrucât poporul este titularul suveranităţii, iar suveranitatea nu poate fi alienată, democraţia trebuie să se realizeze direct (iniţiativa legislativă populară, veto legislativ popular, referendum etc); c) Legea fiind expresia „voinţei generale", iar guvernanţii neavând decât statutul de „commiş", supremaţia legislativului asupra executivului este indubitabilă; d) întrucât fiecare individ posedă o „cotă" din suveranitate, logic sufragiul nu poate fi decât universal; e) Exprimarea voinţei fiecărui individ, prin sufragiu, constituie un drept fundamental; f) Mandatul conferit celor aleşi nu poate fi decât imperativ, asociat cu dreptul de revocare a aleşilor; g) Forma de guvernământ este necesarmente republicană.

Suveranitatea naţională se sprijină de asemenea pe ideea că aceasta aparţine poporului, dar nu ca ansamblu al indivizilor ce-l alcătuiesc, ci ca entitate abstractă, ca persoană morală, numită Naţiune. Naţiunea nu se identifică cu „suma" celor care trăiesc pe un anumit teritoriu, ea sintetizând totodată „trecutul, prezentul şi viitorul" 115. Statutul juridic al Naţiunii – şi în acelaşi timp al Statului este Constituţia. Naţiunea – ca persoană morală – are o voinţă proprie. Dar această voinţă nu poate fi exprimată direct, de ea însăşi, ci prin reprezentanţii ei" 6. Mandatul acordat acestora este naţional, reprezentativ şi perfect117: naţional, întrucât, invers decât în dreptul privat, el îmbrace o formă colectivă, în considerarea interesului

113 Se poate observa aici o „atomizare" a poporului, iar maniera de manifestare a voinţei lui inculcă ideea unei oarecări edulcolări a acestei voinţe. „4 Ase vedea: Ch. Cadoux, op. cit., p. 79 şi p. 290; J. Giquel, op. cit., p. 128 şi urm. Şi p. 228 – 230; B. Chantebout, op. cit., p. 92 – 93.

115 J. Giquel, op. cit., p. 225.

116 Aceşti „reprezentanţi" nu sunt numai parlamentari, ci toţi cei care se bucură de o investitură populară.

117 J. Giquel, op. cit., p. 130 – 131.

General; reprezentativ, în sensul că cel ales devine reprezentantul Naţiunii şi are puteri discreţionare; perfect, pentru că, sub semnul unei ficţiuni, contrar viziunii civiliste, cel ales are plenitudinea prerogativelor, este irevocabil, iar activitatea lui se bucură de prezumpţia irefragabilă de conformitate. Suveranitatea naţională se traduce astfel în suveranitate parlamentară118. Ce consecinţe rezultă din acreditarea concepţiei suveranităţii naţionale? 119: a) Suveranitatea este nu numai inalienabilă, dar ea este şi indivizibilă; b) Regimul politic este inevitabil reprezentativ; c) Votul rezumă şi epuizează misiunea alegătorilor. Deşi el este universal, sunt admise totuşi câteva cenzuri120; d) Votul nu se mai înfăţişează drept subiectiv, el este doar o funcţie; e) Calitatea de „reprezentant" nu este atribuită parlamentarilor, ci adunării sau organului deliberant, aşa încât parlamentarii nu pot fi revocaţi de alegătorii lor121. Altfel spus, orice mandat imperativ este nul; f) În fine, concepţia suveranităţii naţionale pare a fi incompatibilă cu tehnicile democraţiei directe.

Doctrina suveranităţii naţionale prezintă aşadar câteva inconveniente, dintre care cea mai importantă ni se pare a fi faptul că, pe temeiul ei, suveranitatea este „confiscată" – un termen mult vehiculat şi la noi, nu-i aşa?

— De către parlament, că se realizează deci un transfer al puterii reale de a decide către o elită restrânsă şi practic incontrolabilă. Există totuşi un remediu – care a fost încorporat şi în Constituţia României – şi anume selecţia şi conjugarea avantajelor, atât din concepţia suveranităţii populare, cât şi din cea a suveranităţii naţionale, pentru că, în fond, cele două concepţii nu sunt ireconciliabile. Dictincte, din perspectiva analizei, ele se suprapun într-o anumită măsură122.

118 Contrar logicii democratice – spunea J. Gicquel – liberalismul, prin intermediul regimului reprezentativ, confiscă suveranitatea în favoarea reprezantanţilor. (Op. cit., p. 131 şi 225). Cu multă vreme în urmă, P.J. Proudhon făcea constatarea că, în asemenea condiţii, Naţiunii nu-i rămâne decât „nuda suveranitate", care nu semnifică mai mult decât o „nudă proprietate".

119 A se vedea: Ch. Cadoux, op. cit., p. 290; B. Chantebout, op. cit., p. 93 – 96; J. Giquel. Op. cit., p. 225 – 227.

Din acest motiv s-a apreciat că doctrina suveranităţii naţionale se ataşează, într-o oarecare măsură, unei viziuni elitiste.

Parlamentarul nu e un „congres al ambasadorilor", reprezentând interese diverse şi ostile, ci adunarea deiiberantă a Naţiunii. (B. Chantebout, op. cit., p. 95 – 96). „Ch. Cadoux, op. cit., p. 291; J. Giquel, op. cit., p. 23.

CENTRALA
UNIVERSITARA
JLUGIAN BLM – KFC*
Oui N*

133. România – stat suveran şi independent. Adunarea Constituantă, deliberând asupra ţiroiecmluj-de-Constituţie Tşi-a însuşit – cu câteva „corective" – concepţl Fiuveranităţii naţionale. România – proclamă art. 1, alin. 1 din Constituţie – este „stat naţional, suveran şi independent". Această primă precizare trebuie corelată cu cele din art. 2 şi art. 66 ale Constituţiei: „Suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prit Rqrganele sale reprezentative şi prin referendum. Niciun grup şi nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu" (art. 2, alin. 1 şi 2); „în exercitarea mandatului, deputaţii: şi senatorii sunt în serviciul poporului. Orice mandat imperativestejruTJgil. 66, alin. 1 şi 2)".

Având ca-reper aceste dispoziţii constituţionale şi observând alte câteva asemenea norme, se impun a fi subliniate unele idei care, prin sinteză, conduc la concluzia că, de fapt, Adunarea Constituantă a înţeles să realizeze simbioza avantajelor ce rezultă din cele două concepţii asupra suveranităţii democratice: a) Deşi suveranitatea este „naţională", titularul acesteia nu este Naţiunea, ci Poporul. Urmare logică, în exercitarea mandatului lor, parlamentarii nu se află în „serviciul" Naţiunii, ci al Poporului; b) Suveranitatea este inalienabilă, întrucât ceea ce se transmite „organelor reprezentative" este doar „exerciţiul" acesteia. Ea este totodată indivizibilă, deoarece nu poate fi fragmentată şi distribuită „nici unui grup şi nici unei persoane". Această din urmă precizare accentuează – şi ea – caracterul inalienabil al suveranităţii, de vreme ce suveranitatea nu poate fi

123 Sintagma „suveranitate naţională" a fost calificată, în doctrina franceză, ca mod de exprimare a unui principiu democratic, specific dreptului constituţional francez, prin care suveranitatea – înţeleasă ca un „drept subiectiv" – aparţine „în proprietate" poporului, personificat în Naţiune. (Vocabulaire juridique, sous la direction de H. Căpitant, P.U.F., Paris, M936, p. 458 – 459).

În sens negativ, suveranitatea semnifică absenţa oricărei dependenţe exterioare şi a oricărei îngrădiri interioare; în sens pozitiv, ea semnifică calitatea „puterii de stat" de a fi supremă şi însăşi eficacitatea acestei puteri. Concepţia „suveranităţi naţionale" se sprijină, între altele, pe art. 3 din Declaraţia Drepturilor Omului şi Cetăţeanului de la 1789, în sensul căruia suveranitatea rezidă indivizibil în Naţiune, care o exercită prin reprezentanţii ei. Constituţia franceză din 1946 a conciliat această concepţie cu cea a suveranităţii populare. Consiliul Constituţional, printr-o decizie din 30 decembrie 1976. A statuat că „suveranitatea nu poate fi decât naţională". (A se vedea de asemenea: P. Avril, J. Giquel, Droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 1986, p. 121 – 122).

Apropiată pentru a fi exercitată „în nume propriu"; c) Poporul îşi exercită suveranitatea nu numai prin Parlament124, ci prin toate „organele sale reprezentative", adică prin toate acele organe care acţionează pe baza unei investituri populare125; d) Mandatul parlamentarilor este reprezentativ („Orice mandat imperativ este nul") – Aşadar, deputaţii şi senatorii nu pot fi revocaţi de către cei ce i-au ales. Aceasta nu împiedică însă revocarea altor „organe reprezentative" 126; e) Deşi sufragiul este universal (art. 59, alin. 1 şi art. 81, alin. 1 din Constituţie), unele cenzuri – nu elitiste – obiectiv necesare sau legal admisibile, restrâng exerciţiul dreptului de a alege şi de a fi ales (censul de vârstă, aptitudinea intelectuală şi aptitudinea morală – art. 34, alin. 2 şi art. 35, alin. 2); f) Cu toate că, într-o logică ermetizantă, suveranitatea fiind „naţională", ar trebui să admitem ideea „electoratului-funcţie", totuşi, sufragiul este consacrat drept subiectiv fundamental (art. 34, alin. 1); g) Exercitarea suveranităţii prin „organele reprezentative", ca suveranitate „naţională", nu este incompatibilă cu practicile democraţiei directe127, realizându-se astfel o democraţie „semireprezentativă" sau „semidirectă".

124 Este inadecvată formularea de la art. 58, alin. 1 din Constituţie unde, la singular şi în formă articulată, se spune că „Parlamentul este organul reprezentativ al poporului român…" (s.n.), întrucât ar rezulta – contrar realităţii – că el este unicul organ reprezentativ.

Preşedintele României este, de asemenea, ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat (art. 81, alin. 1), întocmai ca şi parlamentarii (art. 59, alin. 1). Amendamentul – respins

de Adunarea Constituantă – ca în locul „organelor reprezentative" să se spună „parlament" ar fi fost bulversant, întrucât s-ar fi putut ajunge la concluzia – eronată în raport cu dispoziţiile constituţionale – că numai parlamentul este organ reprezentativ.

126 După suspendarea din funcţie a Preşedintelui României, în condiţiile prevăzute de art. 95, alin. 1 şi 2, acesta poate fi demis printr-un referendum (alin. 3).

Referendum-ul cât priveşte revizuirea Constituţiei (art. 147, alin. 3), referendum-ul organizat la cererea Preşedintelui României, cu privire la probleme de interes naţional (art. 90), iniţiativa legislativă populară (art. 73, alin. 1). Prin proiectarea spectrului disipării „puterii legiuitoare", s-a cerut, în faza elaborării proiectului de Constituţie, să se înlăture dreptul Preşedintelui de a recurge la un referendum legislativ. Motivarea cererii era însă ilogică, pentru că s-a văzut în perspectivă nu un mijloc, cu totul legitim, de a ajunge la verdictul instanţei supreme – poporul – ci un instrument de personalizare a puterii. Dacă comisia pentru elaborarea proiectului a renunţat totuşi la înscrierea acelei prerogative, ea a făcut-o din cu totul alte motive: a) Receptând concepţia suveranităţii naţionale, practicile democraţiei directe urmau să fie

134. Conţinutul suveranităţii şi limitele ei. Suveranitatea reprezintă acea calitate a puterii de stat în temeiul căreia această putere are vocaţia de a decide, fără nicio imixtiune, în toate treburile" interne şi externe, cu respectarea suveranităţii celorlalte state, precum şi a principiilor şi celorlalte norme general admise ale dreptului internaţional. Rezultă că suysrailitatea implică conjugarea a doua componente esenţiale: beiptemaţia puterii de stat şi (independenţa acestei putea altfel spusr suveranitatea este „interioara11 şi „exterioară" sau, în fine, se Poate vorbi despre „suveranitatea între state" şi „suveranitatea statului". Aceste componente sunt inseparabile şi ele „se condiţionează reciproc128. Supremaţia puterii sau „suveranitatea în stat" exprimă dreptul puterii de stat de a decide, fără niciun fel de îngrădire din partea altor „puteri" sociale, în toate problemele economico-sociale, politice şi juridice. Independenţa puterii exprimă plenitudinea şi necondiţionarea aceloraşi prerogative pe plan extern.

Şi totuşi, suveranitatea nu este absolută, cu totul incontrolabilă, discreţionară. Suveranitatea este limitată sau relativă, chiar dacă astfel

vorbind facem loc unei „contradictio in terminis". (Se dovedeşte iarăşi că realitatea nu se lasă constrânsă, totdeauna, ca într-un pat procustian, în tiparele logicii formale). Pe plan intern, suveranitatea nu este absolută, întrucât autorităţile publice chemate să o exercite sunt limitate în prerogativele lor prin Constituţie. Totodată, „suveranitatea internă" este limitată sau relativă deoarece, într-un regim politic autentic democratic, puterea de stat nu poate face abstracţie – decât cu riscul „anatemizării" ei – de aspiraţiile şi deciziile restrictive. Cetăţenii care alcătuiesc Naţiunea nu sunt depozitarii suveranităţii şi, deci. Ei nu pot pretinde să-şi exprime direct voinţa, decât, cel mult, în anumite situaţii şi, oricum, nu pentru adoptarea unei legi; b) în realitate, referendum-ul legislativ cerut de Preşedinte ar fi avut semnificaţia unui plebiscit, arbitrajul popular urmând să tranşeze un diferend, provocat de un proiect de lege, între Preşedinte şi Parlament. 128 Aşa privite lucrurile, sintagma „suveran şi independent" este indiscutabil pleonastică. Faţă de formularea iniţială, Adunarea Constituantă a optat totuşi pentru această sintagmă, chiar cu riscul unui pleonasm. Aceasta pentru că, în ambianţa contemporană, s-a dovedit că unele state, îndeosebi cele din fostele federaţii socialiste, deşi s-au bucurat – într-o oarecare măsură – de prerogative suverane, ele au fost lipsite complet sau aproape complet de independenţă, refuzându-li-se, uneori violent, dreptul de a se desprinde din federaţie. Aşadar, a prevalat actualitatea interesului politic faţă de cel formal – juridic şi lingvistic.

Altor puteri sociale sau pur şi simplu de sistemul valorilor prefigurate prin diversele forme de manifestare ale indivizilor, în raporturile lor cuputerea! 29. Pe plan extern, suveranitate-jiu este – şi nu poate fi – absolută, căci vremea statelor juitarhice – în sens Iarg-vo76 în7 r: n-a trecut de mult. Statul naţional este un element în „sistemul internaţionaP-şi, ca atare, el trebuie să-cce-l & 4 oaţ & servituţile ce Td necesar, „părţii" într-un „întreg". Aşadar – nu există decât soluţia, benefică de altfel, a /intrepe „rufefrpn îrLJnterdependenţă", a suejnităţii naţionaje; Jii iişizu] re-u-ejiniţăti". Simplismul constatării nu reduce valoarea adevărului. Receptivă la realitate, Constituţia o exprimă prin câteva dispoziţii semnificative: statul român se obligă să îndeplinească întocmai şi cu bună-credinţă „obligaţiile ce-i revin din tratatele la care este parte" (art. 11, alin.]) 130; tratatele, ratificate sau la care s-a aderat potrivit legii, „fac parte din dreptul intern" (art. 11, alin. 2) 131; dispoziţiile constituţionale

privitoare la drepturile şi la libertăţile cetăţenilor trebuie interpretate şi aplicate în concordanţă cu pactele şi cu celelalte tratate la care România este parte, iar dacă există neconcordanţe între aceste pacte şi tratate şi legile interne, „au prioritate reglementările internaţionale" (art. 20, alin. 1 şi 2) 132; relaţiile internaţionale ale României se întemeiază pe „principiile şi pe celelalte norme general admise ale dreptului internaţional" (art. IO) 133; statul sprijină întărirea legăturilor

129 în condiţiile statelor federative, ab initio şi inevitabil, suveranitatea statelor federate este substanţial restrânsă, iar independenţa aparţine retorismul politic, în niciun caz realităţii juridice.

B0 Este consacrat astfel, implicit, principiul pacta sunt servanda.

131 Ele devin deci izvoare formale ale dreptului intern. La acest alineat s-a propus, printr-un amendament, să se adauge că respectivele tratate „au prioritate faţă de normele interne". Precizarea ar fi fost însă inutilă, deoarece ratificarea sau aderarea se face prin lege, iar legea conformează toate celelalte norme interne, cu excepţia celor cuprinse în Constituţie.

„Amendamentele prin care s-a cerut eliminarea acestor ultime precizări, sub motiv că astfel se încalcă suveranitatea, au fost respinse, nu numai pentru că Adunarea Constituantă şi-a însuşit cerinţa de relativizare a suveranităţii, dar şi pentru că astfel sunt consolidate şi lărgite măsurile de protecţie a drepturilor şi a libertăţilor fundamentale.

S-a propus omiterea cuvântului „celelalte" pentru că principiile nu sunt norme. Formularea a fost însă păstrată, tocmai pentru a exprima ideea că şi principiile sunt norme, însă de mai largă generalitate şi de mai accentuată substanţă. (De altfel, chiar cu românii din afara frontierelor ţării şi acţionează pentru păstrarea, dezvoltarea şi exprimarea identităţii lor etnice, culturale, lingvistive şi religioase, dar cu „respectarea legislaţiei statului al cărui cetăţeni sunt" (art. 7) B4; limitele revizuirii Constituţiei privesc, între altele, numai „independenţa", nu însă şi „suveranitatea" (art. 148, alin. 1); frontierele ţării sunt consfinţite prin lege organică, însă „cu respectarea principiilor şi a celorlalte norme general admise ale dreptului internaţional" (art. 3, alin. 2) '35. Privite în sine, toate aceste dispoziţii ar putea fi calificate, pur şi simplu, ca îngrădiri aduse

suveranităţii, ca măsuri de condiţionare sau de relativizare a acesteia. Există însă şi un alt mod de a înţelege: din moment ce însuşi statul român, prin legea sa fundamentală, a decis ca, unilateral şi tocmai pe temeiul suveranităţii lui, să-şi îngrădească exerciţiul suveranităţii, măsurile restrictive pe care el însuşi şi le-a impus nu sunt de fapt circumstanţe de relativizare a suveranităţii, ci forme de manifestare în actu a acesteia.

Suveranitatea nu este un cuvânt magic, o forţă ocultă şi miraculoasă; ea exprima dreptul statului de a-şi decide sieşi. Suveranitatea nu poate fi însă niciun pretext de arbitrar, de voluntarism, de aroganţă sau de autoconsolare. – %\par Secţiunea a 2-a

STAT UNITAR ŞI INDIVIZIBIL

135. Structura de stat. Sub semnul acestui criteriu, statele pot fi junitare, simple, „obişnuite" sau federative, compuse, unionale13.

Ffit. 1, alin. 1 din Constituţie, precizând structura statului român, arată că acesta este „unitar şi indivizibil". El este jinţar, în

par Constituţia are un prim titlu intitulat „Principii generale".) Regula unanimismului în viaţa internaţională n-a fost şi, probabil, nu va fi vreodată aplicată. Din acest motiv s-a recurs la formularea „general admise".

134 Această ultimă precizare este rezultatul unui amendament, însuşit de Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituţie şi admis de Adunarea Constituantă.

135 De asemenea, precizarea rezultă dintr-un amendament însuşit şi apoi admis de acelaşi organ.

136 A se vedea şi supra, nr. 37 – 39.

Sensul că are im gingnr centru He jinpiilsiiri, este un ansamblu unic de instituţii cu putere de decizie politică şi juridică; există, cââliâte cuvinte7-un singur organ legiuitor, un singur executiv – chiar dacă conducerea acestuia este bicefală – şi 6 singură autoritate judecătorească. El este indivizibil, în sensul că nu poate fi segmentat* nu poate face obiectul unei divizări, totale sau parţiale, cum îndeobşte. Se poate întâmpla cu alte persoane morale.

În arhitecturajurjdică a statului român, unitar există un singur drept public şipmai, articulat în Sistemul de exigenţe al unei singure legi fundamentab: C (IMII – uţia. RQmâniei.

Structura statului român este nu doar o problemă de tradiţie

istorică. Această structură este singura adecvată Statului-Naţiune, în condiţiile existenţei unei populaţii omogene şi covârşitor majoritare, istoriceşte şi afectiv constituită în Naţiune137.

Subdiviziunile teritoriale, cu caracter esenţialmente administrativ, nu constituie „state", chiar dacă autonomia acestora se află la limita „regionalismului".

Unitarietatea evocă însă ideea de centralizare, iar centralizarea. Absolută nu este posibilă. Şi dacă arlî posibil-eajs = ar dovedi extrem 4 & periculoasa-38. O administraţie tentaculară este inevitabil ruptă de realităţi, ineficientă şi expusă responsabilităţii în totalitate şi cu deplinătate 39. Corectivele pot fi „desconcentrarea" şi „descentralizareadouă „siy). A-l nojialternative, ele putând funcţiona împreună. Totuşi, între ele există nu numai diferenţă de grad, dar şi de natură juridică".

Iată de ce, prin raportul ei, Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituţie a recomandat Adunării Constituante admiterea unui amendament, aparent de factură „topografică", în sensul de a se aşeza sintagma „unitar şi indivizibil" lângă locuţiunea „stat naţional". Numai din motive strict procedurale, amendamentul n-a mai fost supus dezbaterii şi votului.

Prin exprimări metaforice, pericolul virtual al unei astfel de administraţii este maliţios anunţat: „asfixia executivului", „apoplexia centrului şi paralizia extremităţilor" etc.

Sugestiv este aforismul lui Napoleon al III-lea: „Se poate guverna de departe, dar nu se administrează bine decât de aproape" (Apud, J. Gicquel, op. cit., p. 76)".

136. Desconcentrarea şi descentralizarea.140 La art 119 din

Constituţie sunt enunţate principiile de bază ale administraţiei publice locale141: „Administraţia publică din unităţile acfminfsirativ-ieritortale se întemeiază pe principiul autonomiei tocate şi pe cel al descentralizării serviciilor publice (un) 2.

Între cele două posibile „corective" la sistemul administratiy centralizat, specific statului unitar, există deosebiri semnificative.

7°. Qf-mrireritmrgişşifr-acde transferare, la nivelul agenţilor admânfetrătivi localţ a unora dintre prerogativele decizionale. Din punct de vedere politic, principial, desconcentrarea este o acţiune lltfuli-d, vizând cu prioriuiţi sau tihiâi gxclusiv asigurarea eficacităţii administraţiei. Agenţii administrativi locali sunt/de-egula, „rmmiţi de

au putere de decizie limitată subordonaţi ierarhic şi, ca atare, actele lor sunt controlate ierarhic.

„Itatea administrativă centrala, et au b şi exclusâv-admttlâsfrăfrvă, se află

140 La sursele bibliografice indicate supra, nr. 38, mai adăugăm: G. Burdeau, Trăită de science politique, t. II, L.G. D.J., Paris, 1980, p. 438 şi urm.; J. Gicquel, op. cit., p. 74 şi urm.; P. Pactet, op. cit., p. 64 şi urm.; J.

— M. Becet, Les grands problèmes relatifs à l'organisation administrative, în Droit public, sous la direction de J.

— M. Auby, t. Ier, Economică, Paris, 1985, p. 235 – 251; Ch. Cadoux, op. cit., p. 47 şi urm.

141 Locuţiunea „administraţie publică locală şi judeţeană" era neîndoios tautologică, căci administraţia judeţeană este – şi ea – tot locală. A fost însă iniţial admis acest mod de formulare din raţiuni mai presus de cele stilistice: numai consiliile locale şi primarii comunelor şi oraşelor funcţionează ca autorităţi administrative autonome, cu plenitudine de atribuţii la nivelul respectivelor unităţi, „rezolvând treburile publice din comune şi din oraşe"; consiliile judeţene funcţionează ca autorităţi administrative publice pentru coordonarea activităţii consiliilor locale, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean (art. 120 – 121 ale Constituţiei).

142 Riguros vorbind şi având ca termen de referinţă concepte consacrate – „la ddconcentration" şi „la descentralisation" – actuala formulare de la art. 119 din Constituţie nu este adecvată, descentralizarea semnificând tocmai autonomia. Într-una dintre variantele proiectului s-a folosit şi termenul „desconcentrare". În cele din urmă, termenul a fost înlăturat, pentru că, în limba română, el ar semnifica „a libera, a lăsa la vatră". După părerea noastră, abandonarea termenului s-a făcut pripit: „concentrarea" semnifică „acumularea într-un loc, într-un singur centru"; desconcentrarea – ca opus al concentrării – ar fi însemnat tocmai distribuirea unor prerogative la nivelul autorităţilor locale. În limba franceză, „la deconcentration" trimite la un sistem administrativ care, într-o societate centralizată, conferă putere de decizie agenţilor autorităţilor centrale, situaţi la nivel local (de exemplu, prefectura), iar „descentralisation" evocă autonomia locală. (Petit Larousse, Libraire Larousse, Paris, 1972, p. 255 şi 253). Vom folosi deci, pentru rigoare ştiinţifică şi acurateţe, termenii „desconcentrare" şi „descentralizare".

(Organul administrativ ierarhic superior are dreptul de a da indicaţii obligatorii agentului administrativ local, să-i controleze activitatea, să se substituie în atribuţiile lui, să-i anuleze sau să-i modifice, a posteriori, actele emise, atât pentru motive de ilegalitate, cât şi pentru motive de inoportunitate) 143. Aşa privite lucrurile, desconcentrarea este un sistem administrativ în care „centralizarea se realizează prin persoane interpuse" 144.

Potrivit art. 122, alin. 1 şi 2 din Constituţie, „Guvernul numeşte câte un prefect în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti. Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local şi conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale, din unităţile administrativ-teritoriale" w.

2°. Descentralizarea semnifică autoadministrajei-HBA este mai amplă şFrnai profunda expiiillând u şi fefl) Siihstanţa descentralizării este dependenta de-caftva lactori: tăţi dtut llil147 înd ţ p fi întinderea unităţilor administrauv-tei lloriale147; întinderea prerogativelor autorităţilor prin care se realizează autonomia locală143

143 Dacă actul administrativ are caracter individual, controlul exercitat asupra acestuia prezintă unele particularităţi: el poate fi exercitat într-un termen determinat; el poate avea ca obiect numai legalitatea actului.

144 J. Gicquel, op. cit., p. 76. În literatura juridică franceză este des reluată formula maliţioasă a lui Odilon Barrot: „Este mereu acelaşi ciocănel care bate, doar i s-a scurtat mânerul".

145 Raporturile prefectului cu celelalte autorităţi locale şi cu Guvernul, precum şi atribuţiile sale au fost detaliate în Legea nr. 69/1991 privind administraţia publică locală. („Monitorul Oficial" al României, nr. 238 din 28 noiembrie 1991, republicată în „Monitorul Oficial" al României, nr. 79 din 18 aprilie 1996.) Pentru „a reveni la tradiţii", s-a propus, pe calea unui amendament, ca prefecţii să fie numiţi de Ministerul de Interne. Numirea astfel a prefecţilor ar fi denaturat rolul acestora. Pe de altă parte, Legea pentru organizarea administraţiei locale din 29 iulie 1929, în art. 260, alin. 1, arăta doar că Ministerul de Interne „propune" numirea prefectului. S-a cerut, de asemenea, să se precizeze că Guvernul are şi dreptul de a „revoca" pe prefecţi. Precizarea era inutilă. Potrivit principiului simetriei şi dacă legea nu prevede altfel, cel ce numeşte poate să-l elibereze, sau să-l demită pe cel numit.

146 Etimologic, descentralizarea este opusul centralizării. Expresiile anglo-saxone „local gouvernement" sau „local self-gouvemement" sunt mai expresive.

Prin Legea nr. 69/1991 s-a stabilit componenţa consiliilor locale ale comunelor şi ale oraşelor, precum şi componenţa consiliilor judeţene, în raport de numărul locuitorilor din respectivele unităţi.

Potrivit art. 120 din Constituţie, consiliile locale şi primarii, funcţionând ca autorităţi administrative autonome, „rezolvă treburile publice din comune şi din oraşe, în condiţiile legii". Legea nr. 69/1991 enumera prerogativele ce revin acestor autorităţi.

Şi Rjfgrtjvirarea gr. estnr prerogjrtivej a) egerea autorităţilor autonomiei locale 9; prezervarea „mijloacelor materiale şi, „în speciaLTli celor „financiare se care dispun colectivităţile locale13; formele şi conţinutul „tutelei administrative" 15" Oricât ar fi de întinse şi de substanţiale prerogativele autorităţilor prin care se realizează autonomia locală – prerogativele deci care revin efectiv consiliilor locale şi primăriilor din oraşe şi din comune – ele nu pot trece dincolo de statutul unităţii administrativ-teritoriale. Adică: a) Aceste unităţi, înzestrate cu personalitate juridică, nu pot deveni entităţi statale; b) Autorităţile autonomiei locale nu au putere de decizie politică majoră (ele nu pot, bunăoară, să adopte un proiect de organizare socială, altul decât cel al societăţii); c) Autorităţile autonomiei locale trebuie să-şi desfăşoare activitatea în limitele şi în condiţiile legii; d) Ele nu se pot sustrage „tutelei administrative", supravegherii autorităţilor-jcentrale. Dici breviter, descentralizarea înseamnă (autonomie locala} nu inependentărătatul-este – îi rămâne – unitar şi indivizibil.

Descentralizarea poate fi „funcţională" sau „teritorială".

Ambele forme, conjugate, au fost pronrovate pe temeâui Tegfi

149 Constituţia, în art. 120, alin. 1, a precizat doar că atât consiliile locale, cât şi primarii sunt aleşi, „în condiţiile legii". Legea nr. 70/1991 („Monitorul Oficial" al României1, nr. 239 din 26 noiembrie 1991) a stabilit principiile care guvernează alegerea: a) consiliile locale şi judeţene prin scrutin uninominal. Art. 5, alin. 2 din lege excede dispoziţiilor constituţionale privind îngrădirea dreptului de a fi ales. Legea nr. 70/1991 a fost modificată şi completată prin Legea nr. 25 din 3 aprilie 1996. (Cu modificările ce i s-au adus, Legea nr. 70/1991 a fost republicată în „Monitorul Oficial" al României, nr. 79 din 18 aprilie 1996.) Curtea Constituţională, prin Decizia nr. 41 din 11

aprilie 1996 a respins obiecţiile de neconstituţionalitate formulate în legătură cu două dintre prevederile acestei legi („Monitorul Oficial" al României, nr. 77 din 13 aprilie 1996).

130 Chiar Constituţia stabileşte că „proprietatea publică aparţine sfatului sau unităţilor administrativ-teritoriale" (art. 135, alin. 3), că „bugetele/ocale se elaborează, se aprobă şi se execută în condiţiile legii" de consiliile locale (art. 137, alin. 4), că aceste consilii, în limitele şi în condiţiile legii, stabilesc „impozitele şi taxele locale" (art. 138, alin. 2). A se vedea şi art. 21 din Legea nr. 69/1991.

151 „Prefectul – spune art. 122, alin. 4 din Constituţie – poate ataca, în faţa instanţei de contencios administrativ, un act al consiliului judeţean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept". Legea nr. 69/1991 mai menţionează alte câteva forme prin care se realizează „tutela administrativă": prefectul asigură realizarea intereselor naţionale, respectarea legii şi a ordinii publice; el răspunde de pregătirea şi aducerea la îndeplinire a măsurilor de apărare care nu au un caracter militar; dispune luarea măsurilor pentru apărarea drepturilor cetăţenilor ş.a.

Fundamentale. Descentralizarea funcţională constă în recunoaşterea unei anumite autonomii instituţiilor sau serviciilor publice situate în unităţile administrativ-teritoriale152. O astfel de descentralizare prezintă cel puţin două inconveniente153: ea nu este aplicabilă în toate domeniile; ea nu se află în atenţia partidelor politice, ci, cel mult, a unor grupuri de presiune. Descentralizarea teritorială constă în recunoaşterea unei anumite autonomii colectivităţilor locale, deci circumscripţiilor administrative sau teritoriale, care, pe temeiul autonomiei şi în condiţiile legii, se administrează ele însele. O astfel de descentralizare previne „aplopexia centrului" şi stimulează „circulaţia sanguină" a întregului sistem administrativ. Cu o condiţie: autonomia să nu devină rebelă, voluntaristă. Dacă este adevărat că nu există tutelă fără text sau deasupra textului, atunci, este de asemenea adevărat că nu există autonomie fără tutelă sau opusă ei.

Secţiunea a 3-a STAT REPUBLICAN

137. Forma republicană de guvernământ-Art.

Constituţie proclamă că „forma de guvernământ a statului român este republica", Forma republicană de guvernământ se poate însă înfăţişa diferit de la o ţară la alta: regim parlamentar – dualist sau

monist – regim prezidenţialist, regim prezidenţial, regim semiprezidenţial, regim prezidenţial apareruv-xegim jjrezidenţial real etc, totul depinzând nu numai de prerogativele; constituţionale recunoscute şefului de stat şi, pe cale de consecinţă, de raporturile acestuia cu celelalte-autorităţi publice, dar mai ales – cum cu subtilitate şi realism s-a remarcat – de efectivităţea prerogativelor în circumstanţele concrete ale acelui regim politic15.

S-a spus, izolat, ori s-a lăsat să se înţeleagă că din economia dispoziţiilor constituţionale rezultă un regim prezidenţialist. Nimic însă mai eronat. Elementele distinctive ale unui astfel de regim sunt: „De exemplu, la art. 32, alin. 6 din Constituţie se spune expressis verbis (Autonomia universitară este garantată". 154 A se vedea: B. Chantebout, op. cit., p. 65.

A se vedea: C. Grewe, H.R. Fabri, op. cit., nr. 276 – 289, 399, 403, 470 – 475.

Alegerea preşedintelui de republică prin sufragiu universal; asigurarea; în favoarea acestuia a unei majorităţi parlamentare, pe care se sprijină în exercitarea prerogativelor sale. Dar identificarea acestor elemente nu este suficientă pentru a deduce pur şi simplu existenţa unui regim prezidenţialist. Prin conjugarea celor două elemente trebuie să rezulte fectiv o concentrare a puterii în persoana şefului statului.

Deducerea din aceleaşi dispoziţii constituţionale a unui regim iemi-prezidenţial155 ar fi, de asemenea, discutabilă/Dreptul constituţional nu se poate mărgini la analiza formalistă a dispoziţiilor constituţionale pentru a cataloga un regim politic în raport cu schemele teoretice preelaborate. El trebuie să dezvăluie mecanismul implicării acelor reguli şi diversitatea strategiilor pe care ele le permit, cea ce numim „regimuri politice", nu sunt altceva decât modele; uristice constituite ca prim reper pentru un demers ştiinţific. Aşanţelegând lucrurile, conceptul de „regim semiprezidenţial" nu este unul creat doar pentru a realiza distincţia bipolară a „regimurilor parlamentare" de „regimurile prezidenţiale", ci pentru a pune în valoare „regulile jocului politic" şi strategiile politice urmate, precum îşi circumstanţele concrete în care funcţionează diversele regimuri politice156.

155 Expresia „regim semiprezidenţial" aparţine lui Hubert

Beuve-Mery şi ea a fost lansată de fondatorul lui „Monde", odată cu intrarea generalului de Gaulle la Élysée la 8 ianuarie 1959. Începând cu anul 1970, locuţiunea a fost introdusă în limbajul dreptului constituţional. În 1983, în cadrul unui colocviu internaţional, acest regim a fost definit prin două elemente: a) Existenţa unui preşedinte de republică ales prin sufragiu universal şi înzestrat cu „importante puteri proprii"; b) Existenţa unui prim-ministru şi a unui guvern responsabil în faţa parlamantului. (A se vedea: O. Duhamel, „Remarques sur la notion de rdgime semiprisidentiel, în Droit, institutions et sistemes politiques, P.U.F., Paris, 1988; Les regimes semipresidentiels, „Actes du colloque des 20 – 21 janvier 1983", P.U.F., Paris, 1986; M. Duverger, Echec au roi, Allin Michel, Paris, 1978.) Conceptul de „regim semiprezidenţial" este încă controversat în Franţa, imputându-i-se mai ales heterogenitatea în spaţiu şi timp. (Unele state funcţionează ca regimuri parlamentare clasice, deşi preşedintele republicii este ales prin sufragiu universal – Islanda, Austria, Irlanda; altele trec sau au trecut prin faze alternative, de la un preşedinte formal la unul activ sau foarte activ – Finlanda, Germania, Portugalia, Polonia, Rusia etc. Numai Franţa şi-a păstrat un preşedinte înzestrat cu semnificative prerogative, chiar în perioadele de coabitare cu o majoritate parlamentară opusă.

156 Câteva exemplificări vor fi, poate, semnificative. În principiu, responsabilitatea politică a guvernului în faţa parlamentului caracterizează regimul parlamentar; complementul natural al acestei responsabilităţi trebuie să fie posibilitatea executivului de a proceda la disoluţia parlamentului. (Dar în Norvegia, bunăoară, nicio propunere de a statua disoluţia parlamentului n-a izbutit, ceea ce n-a împiedicat funcţionarea sistemului, începând cu ultimele decenii ale secolului XIX, ca regim parlamentar.) Iresponsabilitatea politică a şefului statului este trăsătura caracteristică şi a regimului republican. (Totuşi, în unele ţări, de exemplu în Austria şi Islanda, este instituită o procedură populară de revocare din funcţie a şefului de stat, ceea ce ar corespunde unei responsabilităţi de tip politic a acestuia.) Legitimitatea democratică a şefului de stat, ca urmare a alegerii lui prin sufragiu universal, nu atrage totdeauna şi conferirea unor prerogative semnificative. (De exemplu, în Islanda şeful statului este o figură simbolică, alegerea lui prin sufragiu universal are semnificaţia accesului statului la independenţă. „Vârsta" constituţiilor explică de

asemenea numeroasele particularităţi de la o ţară la alta. (Astfel, şeful de stat nu este totdeauna prezentat ca titularul nominal al puterii executive – în Spania, Suedia şi Irlanda; uneori, el este prezentat ca partajând funcţia legislativă – în Grecia, în Belgia, în Danemarca, în Irlanda, în Islanda, în Finlanda. Constituţiile relativ recente atribuie adesea şefului de stat un rol constituţional semnificativ. De exemplu, acela de reglator al regimului politic, conform art. 30 din Constituţia Greciei; simbol al unităţii şi permanenţei statului şi arbitru şi moderator al funcţionarii corespunzătoare a instituţiilor, conform art. 56 din Constituţia Spaniei; autoritate chemată să vegheze la respectarea constituţiei şi să asigure prin arbitrajul său funcţionarea corespunzătoare a puterilor publice, conform art. 5 din Constituţia Franţei; garanţie a independenţei naţionale, unităţii statului şi funcţionării regulate a instituţiilor democratice, conform art. 123 din Constituţia Portugaliei; reprezentant al unităţii naţionale, conform art. 87 din Constituţia Italiei; gardian al intereselor naţionale, al instituţiilor şi unităţii, în Finlanda etc.) în majoritatea statelor, prerogativele formale constituţionale ale şefului de stat sunt condiţionate în exerciţiul lor de contrasemnare. (în Franţa şi în Portugalia un număr mare de acte prezidenţiale sunt sustrase de la contrasemnarea guvernamentală. În Islanda, nu se pune în discuţie chestiunea formală a contrasemnării, ci a unui aviz conform. În Grecia unele acte prezidenţiale sunt contrasemnate de preşedintele Camerei. În Franţa, art. 19 al Constituţiei dispensă de contrasemnare numirea primului-ministru, convocarea unui referendum legislativ, disoluţia, decizia de a pune în aplicare art. 16 din Constituţie privind puterile prezidenţiale în situaţii de criză, dreptul de mesaj către adunări, sesizarea jurisdicţiei constituţionale şi numirea unei treimi din membrii acesteia. În Portugalia, actele dispensate de contrasemnare sunt mult mai numeroase, contrasemnarea fiind obligatorie numai pentru munca sau revocarea membrilor guvernului sau a altor autorităţi, pentru declararea stării de urgenţă şi a stării de necesitate, pentru exercitarea dreptului la graţiere şi pentru alte câteva atribuţii.) Exigenţa unei propuneri prealabie pentru exercitarea unora dintre atribuţiile prezidenţiale, de exemplu în Austria, concomitent cu contrasemnarea, face din şeful statului, cum se exprima un autor, un „prizonier al guvernului". În unele state, mandatul prezidenţial poate fi înnoit o singură dată (Germania, Austria, Grecia, Islanda, Portugalia),

în altele însă el poate fi înnoit fără limite (de exemplu, în Finlanda, Islanda, Italia). Cultura naţională are de asemenea o considerabilă influenţă asupra instituţiilor

Având ca prototip regimul politic francez, „semiprezidenţialismul" apare ca inseparabil de câţiva factori specifici: sistemul cultural, sistemul de partide, sistemul electoral157. Strict juridiceşte vorbind, „semiprezidenţialismul" francez se caracterizează prin cel puţin următoarele: a) Diviziunea executivului între şeful statului şi guvern, ceea ce permite, pe de o parte, asigurarea egalităţii executivului cu parlamentul (guvernul se află dependent faţă de parlament, dar el poate apela la şeful statului pentru, disoluţia parlamentului) şi, pe de alta, asigurarea iresponsabilităţii politice a şefului statului şi, pe cale de consecinţă, a stabilităţii uneia din componentele executivului şi a statului încarnat prin ea; b) Alegerea şefului statului prin sufragiu universal direct, ceea ce implică: asigurarea aceleiaşi legitimităţi democratice ca şi parlamentului, sustragerea şefului statului de sub presiunea partidelor politice, asigurarea suportului dreptului său de a arbitra între puteri; c) Posibilitatea realegerii nelimitate a aceleiaşi persoane în funcţia de Preşedinte; d) Rolul de „arbitru" al şefului statului, pentru a asigura astfel funcţionarea regulată a puterilor politice şi continuitatea statului; e) Iresponsabilitatea politică a şefului statului în faţa parlamentului; f) Domeniul restrâns al atribuţiilor prezidenţiale supuse condiţiei contrasemnării; g) Competenţa discreţionară a şefului statului în unele dintre domeniile internaţionale; h) Autoritatea directă a şefului statului în ceea ce priveşte apărarea naţională; i) Posibilitatea efectivă a Preşedintelui de a interpreta Constituţia şi, ca urmare, de aşi asuma şi exercita puteri excepţionale: j) Transformarea referendumului legislativ într-un instrument al politicii şefului statului.

I Simpla comparare a prerogativelor Preşedintelui României cu cele atribuite constituţional sau efectiv şefului de stat francez conduce fsigur la concluzia că în România nu s-a instaurat un regim politic juridice. (Preşedintele Islandei, bunăoară, este tot atât de simbolic, deşi Constituţia îi conferă prerogative importante, ca şi cel din Irlanda, unde Constituţia i-a redus prerogativele „à la portion congrue". Dimpotrivă, Preşedintele Franţei este unul dintre cei mai semnificativi, din perspectiva prerogativelor efective, deşi. sub aspectul celor explicit

prevăzute constituţional, nu se deosebeşte prea mult de Preşedintele Irlandei. Tradiţiile gaulliste şi-au pus însă pecetea pe sistemul politic francez). 157 Dictionnaire de droit constitutionnel. Cât. Supra, p. 903 – 904.

„Semi Lrezidenţial", deşi unui astfel de regim i se atribuie uneo: virtuţi remarcabile pentru asigurarea tranziţiei în ţările est şi cent, europene. /—>".

Regimul politic românesc este un-egim „mjxt-i ca de altfe majoritatea covârşitoare a regimurilor politice – inimmutând adaptând trăsături specifice diverselor regimuri politice clasice să-i într-o „altă calificare, el este apropiat unui" vernământ gariamenti înăuntrul căruia Parlamentul are indiscutabi [re-miiienţă160.

138. Determinări constituţionale ale formei t guvernământ în Ruiiiâuia. Republica semnifică arpl rpgim pnlirir

LL publica), ceea ce implică, în mod nel-esaâyfaptul câjitenl Qrii-iu. Ter Jj exercită această putere nu în virtutea unui drept propriu (drept divin, ereditar), ci în virtutea unul manda Tcbnferit de către corpul social. Astfe Tcfefinită, republica se opune monarhiesau regatului. Dar ea nu se confundă eo ipso cu democraţia-o moi-je-oatejrdernocratică, iar o repuH [cFpoate-fi monocratică. Art. 1, alin. 2 al Constituţiei României, consacrând forma de guvernământ, spune doar că „statul român este republică", fără să mai adauge vreun atribut adjectival. Aşadar, ce TePde republică? Din economia dispoziţiilor constituţionale rezultă factura rujxtă a republicii româneşti. Reţinând câteva dintre trăsăturile formei de guvernământ, se va observa că aceasta se apropie mult de regimul parlamentar-16: a) Atât alegerea Parlamentului, cât şi alegerea Preşedintelui Republicii se fac prin vot universal, „egal, r dârzgşereEL şi liber exprimat (art. 59, alin. 1 şi art. 81, alin. 1); b) Preşedintele poate proceda la dizolvarea Parlamentului, dar numai după

158 Ibidem, p. 903 – 904.

159 Exceptând, poate, regimul politic prezidenţial american, greu se va găsi un regim politic funcţionând perfect în tiparele clasice.

60 în legătură cu dominantele unui astfel de regim politic, a se vedea: P. Biscaretti di Ruffio, Dirito costituzionale, Napoli, Zovene Editare, 1989, XV-a ed., p. 211; G. Burdeau, op. cit., p. 145; P. Vasilescu, Developpements recents du partententarisme, în „Revue roumaine des siences juridiques", t. 1, 1995, p. 22 şi urm.

161 în acest sens, se aseamănă – în unele privinţe – cu regimul politic din Austria. Islanda, Irlanda etc, îndepărtându-se de cel din Franţa, Finlanda, Portugalia. Numai lipsa comparaţiei cu regimurile politice din ţările amintite sau comparaţia superficială ar putea conduce la o altă concluzie.

Ls-„lrq* omslitulional II consultarea preşedinţilor celor două Camere şi numai dacă Parlarrientul nu acorda" votul deâncrcăe? E-pentfu formarcă-Guvernului, în termen de 60 de zile de la prima solicitare a investiturii; c) Parlamentul poate deschide procedura răspunderii politice a Preşedintelui, procedând la suspendarea acestuia din funcţie şi apoi la organizarea unui referendum pentru demiterea sa (art. 59); d) Preşedintele desemnează un candidat pentru funcţia de prim-ministru-şi numeşte Guvernul, însă pe baza votului de încredere acordaţi de Parlament. Guvernul în întregul său şi fiecare membru al acestuia Solidar cu ceilalţi membri, răspunde politic numai în Parlamentufirr (art757" aâârâr" t şi art. 108, alin. 1); e) Nui Preşedintele, ci şi Camera Deputaţilor şi Senatul au dreptul să cftftfăl. urmărirea penală a membrilor Guvernului, pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor (art. 108, alin. 2); f) Preşedintele nu are drept de iniţiativă legislativă; numai izolat el are dreptul de a emite acte

Juridice cu caracter normativ „(art. 73, aţin. Îşi art. 99, alin: 7— Refuzul său de a promulga legea poate fi exprimat, în privinţa acelei legtrorsingură dată (a fi.7? Alin. 2) şi acesta devine totuşi ineficient în termen de cel mult 10 zile, de la primirea legii adoptate după reexaminarea ei de Parlament (art. 77, alin. 3); g) Preşedintele poate cere poporului slPşi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la probleme de interes năţâb Tial, dar numai după consultarea Parlamentului (art. 90); h) Alte multe atribuţii ale Preşedintelui sunt condiţionate, în exercitarea lor, de voinţa Parlamentului ori se află sub controlul acestuia. (De exemplu, Preşedintele declară mobilizarea parţială sau generală a armatei, cu „aprobarea prealabilă a Parlamentului" – art. 92, alin. 2; el ia măsuri pentru respingerea unei

162 Acesta este de fapt un plebiscit. Sensul referendumului este deviat, întrucât alegătorii nu sunt solicitaţi să se pronunţe asupra unui text, că să reafirme sau nu încrederea lor în persoana Preşedintelui.

163 Actul juridic individual este o manifestare de voinţă, făcută în scopul de a produce efecte juridice, privitor la unul sau la mai multe subiecte de drept dinainte determinate. El este de o singură aplicare.

Dimpotrivă, actul juridic normativ priveşte subiecte de drept determinate generic, numai prin referire la un grup care se află într-un cadru juridic uniform din punctul de vedere al actului generator de efecte juridice. El este de aplicare repetată. Actul juridic trebuie definit pornind şi de la conţinutul său. Nu numai de la efectele acestuia, întrucât există acte juridice individuale cu efecte normative. (De exemplu, actul juridic prin care se schimbă denumirea unei localităţi.) agresiuni, dar „le aduce neîntârziat la cunoştinţa Parlamentului" – art. „92, alin. 3; instituie starea de asediu sau starea de urgenţă, însă „solicită Parlamentului încuviinţarea măsurii adoptate" – art. 93, alin. 1.) Se poate deci spune – reluând expresia unui autor – că „grefa prezidenţială n-a prins cu adevărat". Explicaţia nu poate fi decât conjuncturală. Într-un astfel de sistem, pericoruj se blocaj al instituţiilor este mereu-prezent.

Secţiunea a 4-a STAT DE DREPT

139. Noţiunea şi exigentele statului de drept. „România proclamă art. 1, alin. 3 al Constituţiei – este un stat de drept..." Conceptul „stat de drept" a fost elaborat şi fundamentat de doctrina germană, în a doua jumătate a secolului al XIX-lea164. În epoca i actuală, „statul de difpfri Tdevenit – mai ales în democraţiile Hbjexale – fundamentul societăţilor politice şi-i-ş Lg scurt, „statujjdedrepi semmâică subordonarea-slalului lata dejirept. Dar care sunt resorturile statului de drept, dimensiunile-Fgaranţiile lui?

Abordarea fenomenului statului de drept poate fi făcută din perspective diferite. În ce ne priveşte, procedăm la reperarea fenomenului din două unghiuri: puterea statală – ca forţă de constrângere – şi relatk dintre putejreji normativitate.

A. Libertatea şi puterea par. Imposibil de conciliat: cum poţi fi liber 5 i cOnstrânşin acelaşi timp? * „Sentimentul libertăţii s-ajiăjejui4J a = a înălţa-Libertatea pentru om a îbst şi va rămâne tot atât de firească şi de legitimă cum este însăşi existenţa lui. Dar oricât de intens va fi trăită şi simţită libertatea, ea nu va putea trece niciodată dincolo de limitele

Ideea „statului de drept" constituie însă, începând din secolul al XVIII-lea, o garanţie fundamentală pentru drepturile şi libertăţile cetăţenilor. Doctrina filosofică, apoi şi cea juridică, despre „drepturile naturale şi imprescriptibile ale omului" (cum s-a spus în art. 2 al Declaraţiei din 1789), reprezintă sursa primordială a principiilor

„statului de drept". Conform unei definiţii, statul de drept îşi subordonează acţiunea sa asupra cetăţenilor regulilor care determină drepturile acestora şi precizează mijloacele Pe care el este autorizat să le întrebuinţeze. (P. Avril, J. Gicquel, Lexique. Droit e „institutionnel, P.U.F., Paris, 1986, p. 49.) Pe larg, a se vedea supra. nr. 25 şi urm.

Pe care condiţia socială a omului le fixează sub semnul necesităţii. Cu alte cuvinte, libertatea lui homo socius nu se va putea niciodată transforma într-o recluziune a individului faţă de semenii săi. Trăind în societate, omul trebuie să accepte – în scopul realizării interesului general, a „Binelui Comun", a intereselor altora – limitarea formelor lui de manifestare la dimensiunile rezonabilului. Şi aceasta se poate face fie prin autocontrol – ceea ce este de preferat, dar reprezintă o formă nesigură, variabilă, aleatorie – fie printr-un factor exterior lui, constituit în societate, prin forţa coercitivă cu care este înzestrată puterea publică – forma sigură, permanentă, proporţionalizată şi controlabilă. Constrângerea instituţionalizată este nu numai o dimensiune. Exclusivă, a. puterii publice, dar şi dimensiunea şi esenţială. Constrângerea este-subsidiară – prioritate având Convingerea că TTnetodă de conducere a puterii de stat. Constrângerea este omniprezentă; ea este caracteristică oricăret-societăţi, variabile fiind doar formele de realizare a constrângerii şi intensitatea acesteia, precum şi raporturile dintre constrângere-i convingere.

Relaţia dintre libertaţe j-constrângere trebuie să fie-raţieflaUL Din acest raport rezultă – cum spunea-cânevă"„veritabilul simbol al unei civilizaţii care poartă denumirea stat de drept". Orice exacerbare a unuia dintre termenii ecuaţiei este în egală măsură păgubitoare. „Libertatea fără autoritate se alterează; autoritatea fără libertate degenerează" *65. Postularea exclusivă a libertăţii echivalează cu voluntarismul; postularea exclusivistă a constrângerii înseamnă negarea omului, transformarea lui într-un simplu obiect al puterii. Trebuie deci stabilită măsura, trebuie căutat. Echilibrul. Dreptul este acela care îşi oferă „bunele oficii". Prin reguli de comportament, exprimând voinţa generală sau a majorităţii membrilor societăţii, reguli oficiale, impersonale, obligatorii şi susceptibile de realizare prin constrângere, djcepjţul moderează înclinaţia inerentă naturii umane spre libertate absolută, neconstituţională. Şi tot dreptul „constrânge constrângerea", o proporţionalizează şi o înscrie în proceduri de

natură să-i Împiedice excesul, orientând-o nu atât împotriva celui sancţionabil, cât mai-ăâes-îffscopul salvgardării interesului general. Aşadar, dreptul – nu se mărgineşte să instituie şi să legitimeze's J. Gicquel, op. cit., p. 20.

Constrângerea, ci o încadrează într-un sistem de mijloace şi proceduri je natură să-i împiedice degenerescenta. Dintr-o asemenea perspectivă, „statul dj drerjteste opusul „ştatului-despot". El caracterizează un tip de societate în care constrângerea statală.

— Admisă ca indispensabilă – este necesarmente organizată şi orientată în societate există şi alte forme de constrângere, realizate prin diverse categorii de norme, numkg de Kant „reguli autonome", cum sunt non-ejejnoralel reljgi Qase. Etc. Constrângerea de stat diferă însă esenţiafinente de celelalte forme de constrângere pfâr Tilpful că ea este instituită – după expresia aceluiaşi filosof – prin „norme heteronome" 167, prin norme juridice. Rezultă de aici un original i-wTJeed-back: puterea de stat instituie sau sancţionează normele prin care reglează relaţii le-sociâleşi îşi legitimează ea însăşi posibilitatea constrângerii; odată instituite sau sancţionate, respectivele norme limitează posibilitatea-enconstrângerea-puterii de stat, o formalizează şi prin aceasta o încorsetează. Antagonismul latent saujâfectiv din Tfis libertate şi constrângere devine astfel solubil prin una şl aceeaşi măsură: Imitarea adecvată a libertăţii individului, dar şi a formelor şi intensităţii constrângerii. Esenţa o constituie aici proporţionalâtătea.

„— TE. Ptâierea şi normativitatea se află într-o relaţie de condiţionare reciprocă. Puterea creează normele, normele legitimează şi limitează fiuterea, Dintr-o asemenea perspectiva, statul de drept este acel stat care se subordonează dreptuhn. Nimeni – persoană fizică, morală sau autoritate publică – nu poate fi mai presus de lege (art. 16, alin. 2). Această dmensiune turfdamenta Tă şi de maximă generalitate a statului dejdreptpoate fi descompusă în alte câteva exigenţe specifice: a) Stabilirea unui „statut" al puterii, iar acest statut nu este altul decât Constituţia; b) Organizarea puterii şi înfăptuirea prerogativelor ei în condiţiile şi în lirnâtele-str Tct predeterminate prin Constituţie; c) Instituirea unui sistem de sancţionare a supremaţiei Constituţiei; a) Constituirea tuturor normelor juridice într-o unitate coerentă, armonioasă şi ierarhic articulată, implicând conformitatea unora faţă

67 Ch. Cadoux, op. cit., p. 95 şi urm.

Comportamentul uman este deci reglat prin „norme interioare" şi „norme e „terioare".

De altele, până la vârful piramidei – acolo deci unde se află legea „fundamentală; e) Xonsacrarea şi garantarea efectivă a drepturilor şi a libertăţilor fundamentale, nu doar ca instrumente juridice ale afirmării şi realizării omului şi cetăţeanului, dar şi ca mijloace eficiente de protecţie a persoanei în raporturile acesteia cu puterea.

140. Garanţii pentru satisfacerea exigenţelor statului de drept. Firește că autorităţile publice competente pot modifica sau abroga normele juridice în vigoare, inclusiv cele cuprinse în Constituţie. Pentru ca prin exercitarea acestei prerogative să nu fie periclitate condiţiile sine qua non ale statului de drept, activitatea normativă trebuie să fie – şi este – circumscrisă câtorva reguli, între care: a) Modificarea Constituţiei nu poate fi decât opera unei adunări abilitate expres, alcătuită pe baze autentic democratice, cu respectarea procedurii specifice de revizuire a Constituţiei; b) Revizuirea însăşi trebuie limitată, astfel încât prin ea să nu fie lezate valorile esenţiale ale democraţiei constituţionale; c) Legile şi celelalte acte normative cu valoare de lege trebuie supuse unui control de constituţionalitate; d) Toate celelalte acte juridice normative trebuie să respecte regula conformităţii lor cu actele având o forţă juridică superioară; e) Exercitarea drepturilor şi a libertăţilor fundamentale să nu poată fi restrânsă decât temporar, numai în situaţii expres determinate, proporţional cu împrejurarea care justifică restrângerea şi, în orice caz, fără să se suprime astfel însăşi substanţa dreptului sau a libertăţii; f) Nicio lege să nu poată îngrădi accesul liber la justiţie al oricărei persoane, pentru apărarea drepturilor, a libertăţilor şi a intereselor sale legitime, iar justiţia să se realizeze în condiţiile legii şi ale unei reale independenţe şi imparţialităţi. Asemenea reguli – ele însele garanţii pentru satisfacerea exigenţelor statului de drept – sunt consacrate în aşezământul nostru juridic fundamental168 (art. 147 – 148, art. 144, literele, a-b şi e, art. 49, art. 21 din Constituţie).

'6* Ele vor fi examinate pe larg în contextul specific fiecărei instituţii.

Secţiunea a 5-a STAT SOCIAL

141. Conotaţia conceptului stat social". Statul român – l precizează art. 1, alin. 3 din Constituţie – Este un „stat social" m.1 Semnificaţia acestui concept – adeseori împerecheat cu „statul de

drept" 170 – este clară şi directă: implicarea statului în domeniul social-l economic. – y-T…"

— ATributul " social" poate fi considerat un corectiv la democrajialiberală clasică, esenţialmente politică. Esenţa democraţiei I liberale o constituie „Libertatea". Dar în condiţiile ţăriloR 1 subdezvoltate sau în curs clelfezvofoare, „Libertatea" tinde să devină o metaforăjlacă, aşa-zâcân37-e-a nyjeşte susţinută materialiceşte. Pe de I altă parte, pentru aceste ţări, elaborarea unei strategii globale de I dezvoltare şi urmărirea sistematică a programului elaborat sunt l indispensabile. „Interesul general" 171 în aceste ţări – şi nu numai în ele l precumpăneşte faţă – de interesele individuale, specifice liberalismului. În numele interesului general, statul poate – şi trebuie să intervină pentru aplatizarea unui monopol privat exorbitant, stimularea sau sprijjnireajdireciăjymor sectoare private, preluarea în gestiune proprie a unor domenii administrative, conducerea ngmijlocită ă-unoi servicii „publice" de Hebsepită importanţă sau deficitare etc. Or, adeseori, de pe poziţfalmuijjberalisnijatacerbat, se cere statului să adopte o poziţie pasivă sau neutră172. Alteori.

169 în cursul dezbaterilor din cadrul comisiei pentru elaborarea proiectului de Constituţie, dar şi din Adunarea Constituantă, locuţiunea „stat social" a provocat interpretări diverse şi deseori surprinzătoare, de la semnificaţii „social-democraţie" până la „stat intervenţionist".

Puţine sunt constituţiile care califică statul ca fiind „social". (De exemplu, Constituţia Franţei, în art. 2, Constituţia Spaniei, în art. 1).

„Interesul general" trebuie evaluat ca scop fundamental al serviciilor publice (de exemplu, asigurarea unui nivel de trai decent, asigurarea sănătăţii populaţiei, conservarea sau ameliorarea mediului înconjurător, dezvoltarea sistemului de instrucţie şi educaţie, a culturii etc).

„Aceasta – cu siguranţă – şi din cauza temerii că regimul politic poate degenera în autoritarism sau chiar în totalitarism, pentru că – aşa cum experienţa istorică a demonstrat – „consecinţa logică a unui regim totalitar este colectivismul integral (Ch. Caetoux, op. cit., p. 84).

Dimpotrivă, i se solicită statului intervenţia masivă şi fermă, conducând, în cele din urmă, la „colectivism".

— La etatizarea societăţii civile. Atât poziţia globală şi necondiţionat negativă, cât şi cea ritos afirmativă conduc la consecinţe

păgubitoare. Esenţa problemei constă, aşadar, nu în repudierea rolului statului173 sau în hipertrofierea acestui rol, ci în stabilirea gradului de intervenţie etatică sau paraetatică, „precum şi a formelor concrete de „intervenţie, adecvate fiecărei etape de dezvoltare a societăţii174.

Tehnicile de intervenţie ale statului sunt diverse. Pot fi totuşi distinse trei mari modalităţi175. Intervenţia directă şi exclusivă (constituirea de j „gii1 naţionalizarea. Ş.a.), interveriţâă-tţirectă §r concurentă (societăţi economice mixte etc), promovarea unei economii conesvtLB (ympimă ÂQ & – s-ula „antreprizele private, la „orgăhizaţTFsindicale etc. Pentru determinarea obiectivelor economico-financiare şi stabilirea mijloacelor de atingefe-a" acestora).

Extinderea drepturilor şi a libertăţilor – social-economice, accentuarea funcţiilor ce revin acestor drepturi şi libertăţi, în condiţiile unei economii devpfâţa – Tesotnntă" activismul statului şi multiplică valenţele lui sociale. Corelativ drepturilor „şâift-ertăţilor social-economice, obligaţiile. Statului nu constituie doar o figură retorică, ci constituie premise ale responsabilităţii lui…"

173 Ar fi de altfel absurd să se ignore formele evidente şi constante de intervenţie a statului în domenii care dintotdeauna au fost considerate monopolul acestuia (menţinerea ordinii publice pe plan interior şi al independenţei pe plan exterior, asigurarea supremaţiei Constituţiei şi a conformităţii ierarhice a tuturor normelor juridice, înfăptuirea justiţiei, încheierea tratatelor şi a altor tipuri de acorduri internaţionale, stabilirea şi întreţinerea relaţiilor diplomatice, dezvoltarea resurselor economice şi financiare – ca una dintre condiţiile efectivităţii suveranităţii – statuarea şi înfăptuirea politicii bugetare şi gestionarea finanţelor publice etc.) – Sunt aşa-zisele „prerogative regale" ale statului, prerogative ataşate suveranităţii sau exprimând exerciţiul acesteia. (Ch. Cadoux, op. cit., p. 80 şi urm.) La acestea se adaugă, conjunctural şi pasager, unele atribuţii secundare, fără legătură cu afirmarea sau exerciţiul suveranităţii (cele din domeniul învăţământului, sănătăţii, transportului public, ajutoarelor sociale etc). Care pot fi asumate şi de alte colectivităţi.

174 în evoluţia lor, pot fi distinse patru etape succesive: statul-jandarm, statul-antreprenor, statul-providenţial şi statul neo-liberal (ultraliberal sau moderat).

175 Ch. Cadoux, op. cit., p. 87.

142. Prerogativele sociale ale statului. Evocând numai

dispoziţiile constituţionale, statul trebuie să asigure176: a) Libertatea, comerţului, protecţia concurenţei loiale, valorificarea tuturor factorilor producţieâf) Exploatarea resursfil Qrnaturale, meoncordanţă cu interesuljniţionil-o) Refacerea şi ocrotirea mediului înconjurător şi menţinerea echilibrului ecologic; d) Crearea condiţiilor" necesare pentru creşterea calităţii vieţiir e) Protejarea intereselor naţionale în activitatea geonomică, financiară şi valutară; f) Stimularea cercetării ştiinţifice naţionale. Cum se constată – din formulările art. 134 al Constituţiei – sunt obligaţii de mijloace ale statului, nu de rezultat.

Prevederile aduse în atenţie nu sunt singurele relevante pentru ceea ce înseamnă – sau poate să însemne – prerogativele şi obligaţiile cu caracter social ale statului. Vom alătura alte două exemple.

Formarea, administrarea, întrebuinţarea şi controlul resurselor financiare ale statului sunt reglementate prin lege177, iar Ministerul Finanţelor – evident ca organ al statului – răspunde de elaborarea bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat, precum şi de realizarea acestora, după aprobarea lor de către Parlament, de luarea măsurilor pentru asigurarea echilibrului financiar şi pentru aplicarea politicii financiare a Guvernului, de cheltuiala cu eficienţă a resurselor financiare (art. 136, alin. 1, art. 137, alin. 2, art. 62, alin. 2, lit. b ale Constituţiei şi art. 4, alin. 2 din Legea finanţelor publice).

Bogăţiile de orice natură ale subsolului, căile de comunicaţie, spaţiul aerian, apele cu potenţial energetic valorificabil şi acelea ce pot fi folosite în interes public, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice şi ale platoului continental, precum şi alte bunuri stabilite de lege, fac obiectul exclusiv al proprietăţii publice (art. 135, alin. 4 al Constituţiei). Sunt bunuri deci care aparţin „domeniului public" 178. Valorificarea acestora, conservarea, S-a încercat să se spună: „statul are ca sarcini fundamentale" sau „statul are ca funcţii fundamentale". Expresiile au fost considerate inoportune.

Legea nr. 10/1991 privind finanţele publice. („Monitorul Oficial" al României, nr. 23 din 30 ianuarie 1991).

Distincţia între „domeniul public" şi „domeniul privat" este încă polemică. (Cu privire la critica acestei distincţii, a se vedea: J.

— M. Auby et R. Ducos-Ader. Droit administratif; Dalloz, 1967, nr. 147, p. 204 – 206.) Totuşi, ea este consacrată, iar legea ataşează celor două categorii efecte juridice şi o competenţă jurisdicţională

I 73 gestionarea şi întreţinerea lor obligă statul – şi îl abilitează – să acţioneze în interesul general.

Pe un alt plan, cel al îndeplinirii obligaţiilor ce revin statului obligaţii corelative drepturilor şi libertăţilor social-economice – funcţiile lui sunt de asemenea sugestive pentru a justifica atributul de „social". Statul este un factor al politicii de securitate socială179, dacă nu cel mai important, în orice caz indispensabil. De exemplu, statul trebuie să asigure protecţia socială a muncii (art. 38, alin. 2 al Constituţiei), un nivel de trai decent (art. 43, alin. 1), protecţia persoanelor handicapate (art. 46), protecţia copiilor şi a tinerilor (art. 45) ş.a.m.d.180.

Secţiunea a 6-a STAT PLURALIST

143. Concepţiile „pluralismului". Pluralismul în societatea românească – proclamă art. 8, alin. 1 al Constituţiei – este Ojcondiţie şi o garanţie a democraţiei constituţionale". Prin interpretarea sistematică a textului – adică în contextul celorlalte reglementări – nu diferite. (De exemplu, inalienabilitatea bunurilor care aparţin domeniul public şi imprescriptibilitatea acţiunilor privitoare la aceste bunuri). Discutabile sunt încă criteriile pe baza cărora un bun – imobil sau mobil – aparţine domeniului public. Primul criteriu – faptul că bunul aparţine unei persoane publice – este labil şi, în ultimul timp, tot mai contestat. Rămâne un al doilea criteriu – susceptibil şi el de interpretări diferite – şi anume afectaţiunea bunului, adică dacă bunul este afectat utilităţii publice, fie folosinţei publice, fie folosinţei unui serviciu public. (A se vedea, de asemenea: P. Subra de Bieusses, Le droit administratif des biens, în Droit public, t. II, sous la direction de J.

— M. Auby, Economică, Paris, 1985, p. 867 şi urm.), Legea nr. 18/1991, legea fondului funciar („Monitorul Oficial" al României, nr. 37 din 20 februarie 1991) stabileşte, la art. 5, alin. 1, o sferă mai largă domeniului public, dar, în acelaşi timp, în unele privinţe, ea se află în contradicţie cu ceea ce cuprinde Constituţia.

179 Conceptul de „securitate socială" îl cuprinde şi pe cel de „securitate economică". (Pe larg a se vedea: J.

— J. Dupeyroux, Droit de la securite sociale, be ed., Dalloz, 1975, p. 8 şi urm.)

180 Ne ataşăm deci părerii că „dreptul securităţii sociale", aflat în perspectiva configurării şi în ţara noastră, nu trebuie conceput ca unul dintre componentele dreptului muncii, pentru că persoanele

beneficiare de securitate socială nu sunt exclusiv cele care au calitatea de salariaţi, ci ca o nouă ramură de drept aparţinând dreptului public. (Ibidem, nr. 140, op. 316).

Se poate ajunge la concluzia că a priori intenţia legiuitorului ar fi fost aceea de a consacra constituţional concepţiile pluralismului, deşi principiul pluralismului nu este cu totul străin de asemenea concepţii.

Pluralismul gnoseologic al pragmatismului181 – în sensul căruia este adevărat numai ceea ce este util individului – sau al personalismului – potrivit căruia persoana umană este categoria supremă – a fost receptat în doctrina juridică, în termeni specifici. Pornindu-se de la constatarea, fatalistă şi fatidică, că puterea este un rău inevitabil, că promisiunile ei sunt simple formule retorice, lipsite de credibilitate, se ajunge ineluctabil la concluzia că trebuie promovate măsuri adecvate pentru protecţia persoanei în faţa acestei puteri, şi anume: consacrarea şi garantarea constituţională a drepturilor şi a libertăţilor fundamentale; instituţionalizarea unor structuri de limitare a puterii. Sub ambele aspecte, Constituţia României este sugestivă.

Ea constituie o adevărată Cartă a drepturilor şi a libertăţilor. Drepturile şi libertăţile având ca scop protecţia persoanei în raporturile ei cu puterea sunt amplu detaliate în privinţa garanţiilor183. (De exemplu, libertatea individuală – art. 23, ocrotirea vieţii intime, familiale şi private – art. 26, inviolabilitatea domiciliului – art. 27, libertatea de exprimare – art. 30, dreptul la informaţie – art. 31, interzicerea muncii forţate – art. 39 etc.)

Cât priveşte cel de-al doilea aspect, readucem în atenţie câteva dintre dimensiunile statului de drept: predeterminarea constituţională a prerogativelor autorităţilor publice; partajarea acestor prerogative între cele trei „puteri" şi stabilirea unor mijloace de control şi de limitare reciprocă; supremaţia Constituţiei şi postularea principiului conformităţii stricte cu dispoziţiile ei; independenţa autorităţilor jurisdicţionale, a acelor autorităţi care, în caz de litigii, „rostesc dreptul" (ivris dictio), iar drept garanţii ale acestei independenţe consacrarea inamovibilităţii judecătorilor şi a

181 Unul dintre fondatorii pragmatismului a fost filosoful nord-american William James, mai ales cu lucrarea sa „Pragmatismuf (1907).

„În Franţa, după 1930, personalismul a fost reprezentat de

gruparea din jurul revistei „Esprit", care a elaborat o doctrină morală şi socială fundată pe valoarea absolută a persoanei, subliniind însă şi inserţia în colectivitate a acesteia.

A se vedea infra, nr. 40 – 43.

Unor proceduri speciale de numire şi de angajare a răspunderii lor disciplinare; constituirea pe baze largi şi autentic democratice a autorităţilor autonomiei locale şi investirea acestor autorităţi cu reale şi substanţiale competenţe; instituţionalizarea, cu funcţie de complementarietate, atât a democraţiei reprezentative, cât şi a celei directe.

144. Pluralismul – ca fundament şi caracteristică a democraţiei constituţionale în sens comun, prinf pluralism se înţelegeomultipjilitate de factori echivalenţi, care nu pbâft reduşi l-ai unitate, în domeniuujocial se vorbeşte, adesea, cu intenţia de a exprima pluralismul, despre („unitate în diversitate" >

Pornind de la o asemenea accepţiune de multiplicitate pluralismul este – aici – opusul „unanimismului".

Ambianţa liberală este indispensabilă „democraţidi constituţionale" 185. Reducerea concepţiilor, ideilor, părerilor, opţiunilor, aspiraţiilor, atitudinilor la numitorul comun al unui aşa-zis „model ideal", prefabricat, standardizarea, deci, ori uniformizarea indivizilor, în profida diversităţii opiniilor acestora, înseamnă totalitarism. Spiritul democraţiei este – cum spunea cineva – înainte de toate „sensul dialogului". Democraţia este compatibilă cu monopolul sau chiar numai cu privilegiul unei doctrine care, în fapt sau în drept, tinde să-şi asigure exclusivitatea şi permanenţa186. Ea refuză orice formă de ortodoxie ideologică. Indiferent de provenienţa sau calitatea opiniei, ea trebuie să se bucure de aceeaşi şansă; nu trebuie nici catalogată ca irepresibilă, nici stigmatizată. Egalitatea, indispensabilă în raporturile juridice civile, poate fi tradusă în spaţiul 184 ldeea „unităţii în diversitate" a devenit un loc comun. Nu trebuie însă subestimat faptul că o diversitate excesivă lasă iară noimă ideea unităţii.

185 Termenul „democraţie constituţională" a apărut destul de târziu în vocabularul doctrinei de specialitate. (A se vedea: J. Friedrich, La democraţie constitutionnel, P.U.F., Paris, 1958.) Totuşi, el a fost sugerat cu mult timp înainte. (Benjamin Constant, Cours de politique constitutionnelle. Laboulaye, Paris, Guillaumin, 1861, p. 8.9, 13.)

Termenul semnifică necesitatea limitării prin reguli precise – cuprinse în constituţie – a puterii colective, atât în conţinutul, cât şi în întinderea şi funcţionarea acesteia. (Mai pe larg, a se vedea: M. Prelot, G. Lescuyer, Histoire des ideees politiques, se ed. cit. Supra, nr. 445, p. 672 – 673.) în esenţă, democraţia constituţională este o democraţie care se realizează pe baza şi în limitele constituţiei. I86M. Prelot, J. Boulouis, op. cit., nr. 35, p. 51.

Opiniilor, contradictorii sau pur şi simplu diferite, ca obligaţii a autorităţilor publice de a asigura tuturor acestor opinii o egalitate de fapt187. Prin urmare, democraţia este „relativizantă", deoarece ea pune pe picior de egalitate opiniile majoritare, cât şi cele disidente188. În acest sens, spunem că pluralismul este opusul unanimismului. Cu două condiţii însă: a) Opiniile, concepţiile, atitudinile etc. Să fie licite, îăjiu contravină democraţiei constituţionala; b) Să se respecte regula majorităţii în adoptarea deciziilor.

Manifestarea excesivă sau abuzivă a diversităţii de opinii şi mai ales de atitudini poate conduce la anarhism, la o stare haotică, netolerată în nicio societate De altminteri, societatea fiind o formă de organizare, ea se află în contradicţie vădită şi ireductibilă cu anarhia. Iată de ce, Constituţia însăşi fixează condiţia liceităţii şi limitele disponibilităţii pluralismului. Exemplificând, precizăm doar că, în sensul art. 8, alin. 2 din Constituţie, partidele politice trebuie să respecte „suveranitatea naţională", integritatea teritorială, ordinea de drept şi principiile democraţiei". Potrivit art. 37, alin. 2, „partidele sau organizaţiile care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranităţii, a integrităţii sau a independenţei României sunt neconstituţionale". (Hotărârea asupra contestaţiei care are ca obiect constituţionalitatea unui partid politic aparţine Curţii Constituţionale.) Libertatea de exprimare – precizează art. 30, alin. 6 – „nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viaţa particulară a persoanei şi nici dreptul la propria imagine". Sunt, de asemenea, interzise de lege defăimarea ţării şi a naţiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură naţională, rasială, de clasă, religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violenţă publică, precum şi manifestările obscene, contrare bunelor moravuri (art. 30, alin. 7).

Principiul majorităţii este indenegabil în adoptarea deciziilor. O altă soluţie – compatibilă cu democraţia – nu există. (Unanimismul

este adeseori tern, amorf şi incredibil.) Principiul majorităţii este – spun unii doctrinari – „pivotul guvernării democratice" 189, „un precept

Cum se ştie, toate constituţiile comuniste au sacralizat rolul conducător al Partidului – unic – în societate. M Prelot, J. Boulouis, op. cit., nr. 35, p. 31.1119 „Prelot, G. Lescuyer, op. cit., nr. 448, p. 677.

Incontestabil" 190, care derivă din pluralism, întrucât, esenţialmente, pluralismul tinde să confere puterea celor mulţi 191. Pentru unii, aşadar, principiul majorităţii este absolut, aplicarea lui nu comportă nici restricţii, nici ezitări. Există însă aici pericolul unei dictaturi a majorităţii, care anulează sensul pluralismului. O abordare deci mai nuanţată este preferabilă. Majoritatea trebuie să se constituie într-un climat de toleranţă şi de respect faţă de opiniile minorităţii, care, virtualmente, poate fi majoritatea de mâine. Înclinăm deci să considerăm că regula majorităţii este un convenţionalism, mai degrabă un experiment decât o soluţie, o formulă de tranzacţie vremelnică, necesară, dar nu arogantă şi exclusivistă.

Principiul pluralismului este, de asemenea, opus unicităţii puterii, exprimată – în regimurile politice totalitare – prin consacrarea rolului conducător în societate a partidului unic. Instituţiile sunt doar decorul afirmării dictaturii acelui partid, care îşi subordonează toate celelalte structuri sociale.

Într-o societate compozită şi concurenţială – cum, în realitate, sunt toate societăţile – pluralismul instituţional este logic şi necesar. (Bunăoară, două Camere parlamentare, un şef al statului şi un şef al Guvernului, un Parlament şi un executiv etc, înzestrate cu mijloace de control şi de presiune reciprocă.) într-o schemă minimă, pluralismul instituţional s-ar reflecta în următoarele categorii de instituţii: populare (sufragiul, referendum-ul), deliberative (Parlamentul), executive (în principal, Guvernul), jwisdicţionale (în principal, instanţele judecătoreşti).

145. Forţele politice şi intermediare. Expresia „forţe politice" desemnează un ansamblu de fenomene sociologice şi politice având ca dimensiune comună situarea individului în raport cu puterea politică 192. Forţele politice sunt toate formele de influenţare a puterii politice (forme organizate sau difuze, permanente sau ocazionale, colective sau individuale), acele forme care, cu un grad mai mare sau mai mic de intensitate, într-un fel sau altul, condiţionează funcţionarea sistemului

constituţional (partidele politice, sindicatele.

190M. Prelot, J. Boulouis, op. cit., nr. 36, p. 63.

191 P. Pactet, op. cit., p. 85.

193 A se vedea: Ch. Cadoux, op. cit., p. 249 şi urm.

Corpurile religioase sau culturale, precum şi asociaţiile a priori declarate ca „apolitice" 193).

Noţiunea de „forţe politice" este, în sine, neutră, adică ea nu implică nicio judecată de valoare. Cea de „corpuri intermediare" se referă la o ideologie sau la un ideal, în ideea de a nu lăsa individul izolat şi neputincios în faţa puterii 194. Ele sunt nu numai utile, dar şi imperios necesare. Căci, într-adevăr, deşi alegerile reprezintă principalul mijloc de participare a cetăţenilor la exercitarea puterii politice, ele sunt doar periodice, în cadrul lor persoana se exprimă izolat şi izolată rămâne după terminarea lor. Or, este necesar un contact permanent şi colectiv între guvernanţi şi guvernaţi. Corpurile intermediare sunt cele care realizează acest contact. Ele sunt, în acelaşi timp, „relee" şi „contragreutăţi".

Aceste corpuri intermediare sunt extrem de diverse (asociaţii profesionale, religioase sau – şi mai ales – colectivităţile locale).

Totuşi, între forţele politice şi intermediare un rol aparte revine partidelor politice şi sindicatelor. Este şi motivul pentru care Constituţia le individualizează.

Partidele politice – constituite şi desfăşurându-şi activitatea în condiţiile legii 95 – contribuie la definirea şi la exprimarea voinţei politice a cetăţenilor (art. 8, alin. 2). Două sublinieri vor fi relevante sub aspectul valorilor democratice ale societăţii: pluripartidismul 196 şi libertatea de constituire şi de acţiune a partidelor politice. Ele pot fi declarate ca neconstituţionale numai dacă, prin scopurile ori prin activitatea lor, sunt potrivnice suveranităţii naţionale, independenţei statului, integrităţii lui teritoriale, pluralismului politic, principiilor statului de drept şi ale democraţiei în general.

193 Termenul este ambiguu şi anacronic, întrucât, în sine, „apolitismul" semnifică o atitudine politică, sau, altfel spus, „depolitizarea" este ea însăşi o formă de exprimare politică.

194 Ch. Cadoux, op. cit., p. 250. A se vedea infra, nr. 146.

106 Partidul unic caracterizează regimurile „autoritare" sau „totalitare". Acest din urmă regim politic este „extraautoritar", implicându-se şi în sfera relaţiilor private ale cetăţenilor. În acest sens,

uneori, în lucrare s-a făcut distincţie între regimul „totalitar", sinonim regimului „autoritar", şi regimul „totalitarist", adică atotcuprinzător autoritar.

Sindicatele reprezintă o altă „forţă politică" 1 puternică. 'Neglijarea lor sau încercarea de a le absorbi prin corporatism sunt semne ale statului totalitar. Ele se constituie şi îşi desfăşoară activitatea potrivit cu statutele lor, în condiţiile legii2, contribuind la apărarea drepturilor şi la promovarea intereselor profesionale, economice şi sociale ale salariaţilor3.

146. Legea partidelor politice. Prin noua lege a partidelor politice4 sunt stabilite elementele definitorii ale acestora (1°), i componentele organizării lor (2°), modul de înregistrare (3°), formele. De asociere (4°), încetarea activităţii lor (5°), precum şi modul de finanţare (6°).

1°. În sensul art. 1 din lege, partidele politice sunt asociaţii ale cetăţenilor români cu drept de vot, care participă în mod liber la „formarea şi exercitarea voinţei lor politice", îndeplinind o misiune publică garantată de Constituţie. Ele sunt persoane juridice de drepţi public.

În sensul atribuit expresiei de „forţă politică". Sindicatele nu sunt „organizaţii politice", dar sunt „forţe politice", întrucât îşi propun să influenţeze puterea politică. „Sindicatele – precizează art. 1, alin. 2 al Legii nr. 54 din 1 august 1991, cu privire la sindicate – sunt organizaţii fără caracter politic, independente faţă de organele de stat, faţă de partidele politice şi faţă de oricare alte organizaţii". Realitatea însă nu este tot atât de tranşantă cum este norma juridică. Într-o societate în care universalizarea politizării problemelor este o tendinţă, linia de demarcaţie dintre activităţile politice şi cele nepolitice este mult estompată.

2 „Statutele sindicatelor – spune art. 7, alin. 2 din aceeaşi lege – nu pot conţine prevederi contrare Constituţiei şi legilor".

3 Locuţiunea „economice şi sociale" a fost introdusă prin însuşirea unui amendament, pentru ca textul să fie în concordanţă cu art. 8, lit. „A" din Pactul pentru drepturile economice, sociale şi culturale. A fost însă un alt amendament, şi anume acela prin care s-a propus ca în locul termenului „salariaţi" să se vorbească de „membri". Amendamentul n-a fost însă însuşit. Aceasta, pentru că sindicatele sunt organizaţii „profesionale" ale „salariaţilor", nu a oricăror persoane.

4 Legea nr. 27 din 26 aprilie 1996. Curtea Constituţională a constat că dispoziţia art. 3, alin. 2 al acestei legi, privind trimiterea la art. 148, alin. 1 şi 2 din Constituţie, este neconstituţională, limitele revizuirii Constituţiei referindu-se expres şi limitativ numai la subiectele care au dreptul să ceară revizuirea, între care nu se află şi partidele politice. De altfel, extrapolarea acestor limite şi la partidele politice ar fi semnificat revizuirea Constituţiei, pe de o altă cale decât cea constituţional instituită în acest sens. (Decizia Curţii Constituţionale nr. 35 din 2 aprilie 1996, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 75 din 11 aprilie 1996.)

I

Ca principale funcţii ale partidelor politice sunt identificate următoarele: a) Promovarea valorilor şi intereselor naţionale; b) Educarea politică a cetăţenilor şi încurajarea participării acestora la viaţa publică; c) Influenţarea formării opiniei publice; d) Formarea cetăţenilor capabili să-şi asume responsabilităţi politice; e) Participarea cu candidaţi în alegeri şi, unde este cazul, potrivit legii, la constituirea autorităţilor publice; f) Stimularea participării cetăţenilor la scrutinuri; g) Organizarea iniţiativei legislative a cetăţenilor.

Exigenţele constituţionalităţii şi ale legalităţii partidelor politice sunt precizate prin dispoziţiile art. 3 din lege: a) Pot funcţiona ca partide politice numai asociaţiile constituite potrivit prevederilor legii partidelor politice şi care acţionează pentru „respectarea suveranităţii naţionale, a independenţei şi a unităţii statului, a integrităţii teritoriale, a ordinii de drept şi a principiilor democraţiei constituţionale"; b) Sunt interzise partidele politice care prin statutul, programele, propaganda de idei ori prin alte activităţi pe care le organizează încalcă prevederile art. 30, alin. 7, art. 37, alin. 2 sau 4, din Constituţie201; sunt de asemenea interzise partidele politice asociate la organizaţii din străinătate ale căror dispoziţii sunt imperative. În fine, partidelor politice le este interzisă organizarea de activităţi militare sau paramilitare.

Cât priveşte calitatea de membru al unui partid politic sunt semnificative prevederile legii cu privire la interdicţii (a) şi cele cu privire la admisibilităţi (b). Astfel: a) Din partidele politice nu pot face parte: judecătorii Curţii Constituţionale, avocaţii poporului, magistraţii şi asimilaţii acestora, membrii Curţii de Conturi, personalul militar şi civil care îşi desfăşoară activitatea în structurile forţelor armate, ale

celor de apărare a ordinii publice şi siguranţei naţionale, membrii Consiliului Legislativ, membrii consiliilor de „OI Art. 30, alin. 7 din Constituţie interzice: defăimarea ţării şi a naţiunii; îndemnul la război de agresiune, la ură naţională, rasială, de clasă sau religioasă; incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violenţă publică; manifestările obscene, contrare bunelor moravuri.

Art. 37, alin. 2 din Constituţie declară ca neconstituţionale partidele sau organizaţiile care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva: pluralismului politic, principiilor statului de drept, a suveranităţii sau independenţei României. Sunt interzise – precizează alin. 4 al aceluiaşi articol – asociaţiile cu caracter secret.

Administraţie şi personalul de specialitate de la Societatea Naţională de Radiodifuziune, Societatea Naţională de Televiziune, Agenţia Naţională de Presă, precum şi alte categorii de persoane cărora, în mod expres, prin lege, le este interzisă asocierea politică; b) Se află în afara acestor interdicţii persoanelr care ocupă funcţii de subsecretari de stat sau superioare acestora, precum şi consilierii sau personalul de la cabinetele celor care îndeplinesc funcţiile respective, dacă sunt civili.

Nicio persoană nu poate fi constrânsă să facă sau să nu facă parte dintr-un partid politic. Exceptând membrii organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care înscriu candidaţi în alegeri, un cetăţean român nu poate face parte în acelaşi timp din două sau mai multe partide politice.

Partidele politice se organizează şi funcţionează pe criteriul administrativ – teritorial.

2°. Fiecare partid trebuie să aibă statut şi program politic proprii.

3°. Cererea de înregistrare a unui partid politic se depune la Tribunalul municipiului Bucureşti, însoţită de: a) Statutul şi programul partidului; b) Actul de constituire împreună cu lista semnăturilor de susţinere a cel puţin 10.000 membri fondatori, domiciliaţi în cel puţin 15 judeţe, dar nu mai puţin de 300 în fiecare judeţ; c) o declaraţie privitoare la sediul şi patrimoniul partidului; d) Dovada deschiderii contului bancar.

Instanţa examinează cererea de înregistrare a partidului politic în şedinţă publică, cu participarea reprezentantului Ministerului Public. Orice persoană interesată-fizică sau juridică – poate interveni

în proces în interes propriu.

Împotriva deciziei Tribunalului municipiului Bucureşti se poate face contestaţie la Curtea de Apel Bucureşti, în termen de 5 zile de la comunicarea deciziei atacate.

Modificările aprobate de organul competent al partidului se comunică Tribunalului municipiului Bucureşti, pentru înregistrare, altminteri, la cererea Ministefului Public, partidul în cauză îşi încetează activitatea şi el este radiat din Registrul partidelor politice.

4°. Partidele politice se pot asocia între ele, pentru a constitui o alianţă politică. În cazul că alianţa politică se prezintă în alegeri cu liste comune, candidaţii trebuie să facă parte dintr-un partid politic legal constituit, membru al alianţei.

5°. Un partid politic îşi încetează activitatea ca urmare a autodizolvării, a dizolvării pronunţate pe cale judecătorească ori prin hotărâre a Curţii Constituţionale sau ca urmare a inactivităţii constatate de Tribunalul municipiului Bucureşti. (Dacă respectivul partid nu desemnează candidaţi, singur sau în alianţă, în două campanii electorale legislative succesive, în cel puţin 10 circumscripţii, sau dacă nu a ţinut nicio adunare generală timp de 5 ani, Tribunalul municipiului Bucureşti, la cererea Ministerului Public, va constata încetarea existenţei sale.)

6°. Sursele de finanţare a unui partid politic pot fi: a) Cotizaţii ale membrilor de partid; b) Donaţii şi legate; c) Venituri provenite din activităţi proprii; d) Subvenţii de la bugetul de stat, potrivit legii bugetare anuale. Legea plafonează suma cotizaţiilor plătite într-un an, donaţia primită de la o persoană fizică într-un an. Partidele politice nu pot primi donaţii de la instituţiile publice, de la regiile autonome, de la societăţile comerciale şi băncile cu capital majoritar de stat. Donaţiile din partea altor state ori a organizaţiilor din străinătate sunt interzise. Fac excepţie donaţiile constând în bunuri materiale necesare activităţii politice, primite de la organizaţiile politice internaţionale la care partidul respectiv este afiliat sau de la partide aflate în relaţii de colaborare politică. (Aceste donaţii se publică în Monitorul Oficial al României.)

Secţiunea a 7-a STAT DEMOCRATIC

147. Conotaţia conceptului „democraţie”. Democraţia este morală. Ea dimensionează atât organizarea şi funcţionarea puterii, pentru a o umaniza, cât şi modul de viaţă al cetăţenilor, pentru alj

Qodera

Cea mai succintă, dar şi cea mai densă definiţie e, °HSâiluţională – ademocratei o întâlnim în Constituţia Republicii Franceze, care, în arjptoclamă: „guvernarea poporului, prin popor §L Pentru popor" /Demberaţâpeste un II Qnlepl Ş Lun fenomen integratoare, ea ctm TuiânHTarticulând valorile morale, politice şi juridice ale societăţii, într-un context social-istoric determinat., Ea presupune: a) Exlâoţarejj-uyerab) Asigurarea participării poporului la rezolvarea treburilor publice printr-un, sufragiu universal-jirecum şi prin intermediul unui organ legiuitor autentic reprezentativ; c) Partajarea prerogativelor autorităţilor publice, colaborarea şi controlul reciproc între aceste autorităţii d) Descentralizarea admimstrătâvă; e) Pluralismul social (îndeosebi cel ideologic, organic ştiLÂnstituţional, politic, sindical şi al altor corpuri intermediare); f) Aplicarea principiului majorităţii în „activitatea deliberativă a organelor colegiale; g) Consacrarea şi garantarea constituţională a drepturilor şi a libertăţilor fundameatale ale omului şi cetăţeanului. Fundamentul videologicial democraţiei II îl constituie „Libertatea". Principiul libertăţii trebuie însă consacrat şi controlat, prin conjugare cu alte două principii: cel al egalităţii şi cel L

— Al lee & iilătij—Tbertatea", „Egalitatea şi Legaliţatszonstituie deci y trinomul democraţiei-/

— 148TKepere ale democraţiei constituţionale. „Statul român

— Proclamă art. 1, alin. 3 al Constituţiei – este stat de drept, democraţie şi social./ (s.n.). Dintre dispoziţiile constituţionale care pot fi considerate ca repere relevante pentru democraţia românească reţinem următoarele: a) Suveranitatea naţională aparţine poporului român (art. 2, alin. 1); b) Detentorul exclusiv al suveranităţii o exercită, indirect, prin organele sale reprezentative, şi direct, prin referendum (art. 2, alin. 1). Parlamentul este organul reprezentativ al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării (art. 58, alin. 1). El este ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. Preşedintele României este de asemenea ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, iar demiterea lui din funcţie poate fi făcută numai prin referendum (art. 81, alin. 1 şi art. 95, alin. 3 ale Constituţiei). În condiţiile prevăzute de art. 90 al Constituţiei, poporul îşi exprimă prin referendum voinţa sa cu privire la probleme de interes naţional. Dar, totodată, poporul este şi subiect nemijlocit în procesul legiferării.

Iniţiativa legislativă aparţine şi unui număr de cel puţin 250.000 de cetăţeni cu drept de vot, dacă această iniţiativă provine din cel puţin un sfert din judeţele ţării, iar în fiecare dintre aceste judeţe şi în municipiul Bucureşti s-au înregistrat cel puţin 100.000 de semnături în sprijinul acestei iniţiative. O iniţiativă f

Populară a fost consacrată şi în domeniul revizuirii Constituţiei. Aceasta poate să aparţină şi unui număr de cel puţin 500.000 de cetăţeni cu drept de vot, dacă iniţiativa provine din cel puţin jumătate din judeţele ţării, iar în fiecare din aceste judeţe, sau în municipiul Bucureşti, s-au înregistrat cel puţin 20.000 de semnături în sprijinul iniţiativei (art. 73, alin. 1 şi art. 146, alin. 1 şi 2). În orice caz, indiferent de subiectul iniţiativei revizuirii Constituţiei, revizuirea este definitivă numai după aprobarea ei prin referendum; c) Autorităţile publice centrale (Parlamentul, Guvernul şi Autoritatea judecătorească) sunt organizate şi funcţionează ca „părţi" relativ independente şi interdependente ale unuia şi aceluiaşi sistem, organic articulat şi ierarhizat, având ca finalităţi majore afirmarea şi ocrotirea demnităţii omului, a drepturilor şi a libertăţilor cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, instaurarea dreptăţii şi promovarea pluralismului politic (art. 1, alin. 3). Administraţia publică în unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale şi pe cel al descentralizării, iar autorităţile administraţiei publice consiliile locale şi primarii – prin care se realizează autonomia locală în comune şi în oraşe, sunt alese prin vot universal, egal, direct şi secret; d) Art. 8, alin. 1, al Constituţiei valorizează principiul pluralismului ca o condiţie şi o garanţie a democraţiei constituţionale; e) Principiul majorităţii este – în mod necesar – consacrat prin instituirea cvorumului legal pentru adoptarea legilor şi a hotărârilor de către Camerele Parlamentului, precum şi a iniţiativelor de revizuire a Constituţiei; e) Drepturile şi libertăţile fundamentale sunt consacrate exhaustiv şi majoritatea covârşitoare a acestora sunt garantate constituţional, într-o asemenea formă încât textele constituţionale însele sunt de aplicaţie nemijlocită; f) Constituţia este supremă în arhitectura juridică a societăţii, iar sancţiunea supremaţiei ei este controlul constituţionalităţii legilor, regulamentelor Camerelor şi ordonanţelor, printr-un organ special şi specializat (art. 51 şi art. 144, lit. a-o, ale Constituţiei).

Titlul II

CONSTITUŢIA ROMÂNIEI
ŞI STATUTUL CONSTITUŢIONAL AL
OMULUI ŞI CETĂŢEANULUI

Capitolul I CONSTITUŢIA ŞI CONSTITUŢIONALITATEA

Secţiunea l-a PROCESUL CONSTITUŢIONAL

149. Semnificaţiile Constituţiei. Metaforic şi euforic, constituţia este considerată, uneori, un cuvânt magic, o dimensiune miraculoasă a statului de drept. Venerabila vârstă a constituţiei, virtuţile ei dovedite, imanenţa acesteia în societăţile civilizate şi civilizatoare îi justifică, poate, vocaţiile miraculoase. Totuşi, magia stă în vecinătatea ocultismului şi a fetişismului netămăduitoare. Organismul social nu poate exista şi nu poate funcţiona doar prin veneraţia pe care el o exprimă faţă de o credinţă. Subordonat unor sensuri profund umane şi pământeşti, el trebuie să funcţioneze aidoma mecanismului unui ceasornic. Păstrându-ne în spaţiul metaforelor, constituţia este cartea tehnică a mecanismului social.

Constituţia poate fi definită în diferite forme şi din varii perspective: ea este un sistem de rigori şi prin aceasta, reluând cuvintele lui Ihering, ea este „sora geamănă a libertăţii"; constituţia este un „pact social" între guvernaţi şi guvernanţi; ea este actul prin care s-a „naţionalizat puterea"; constituţia este „statutul" persoanei jmorale – stat; forma prin care se tinde la „raţionalizarea puterii şi a statului" etc.

Încercarea de definire a constituţiei trebuie să pornească de la fenomenul puterii, obiectivat prin instituţia politică a statului. Constituţia este instrumentul prin care se instituţionalizează puterea. Ea constituie deci certificatul de legalitate şi de legitimitate a puterii1. Dar ea este totodată şi instrumentul de „închidere" a puterii într-un cadru juridic determinat, este mijlocul de limitare a puterii, de „stăpânire" a ei. Pe scurt, constituţia instituţionalizează puterea şi totodată o limitează în exerciţiul ei2. Acesta este însă un aspect descriptiv, insuficient pentru caracterizarea constituţiei3.

Constituţia poate fi definită pornind de la două criterii diferite şi, de fapt, conjugabile: criteriul material şi criteriul formal.

Potrivit criteriului material, constituţia reprezintă ansamblul regulilor, indiferent de sursa şi de forma lor, prin care se instituie puterea şi conform cărora ea se exercită (reguli având ca obiect statutul guvernanţilor, modul în care ei dobândesc prerogativele

puterii şi le exercită, independenţa şi interdependenţa autorităţilor

1 „Legalitatea" puterii, semnificând „legalitatea constituţională", este un concept riguros, fără ambiguităţi, evocând prerogativele de constrângere ataşate puterii, „puterea puterii" de a se impune, la nevoie prin măsuri sancţionatoare. „Legalitatea puterii" este un concept ambiguu, subiectiv, nemăsurabil, desemnând o calitate ataşată puterii, a cărei ideologie, ale cărei surse de inspiraţie şi criterii de referinţă fac obiectul unei adeziuni unanime sau, în orice caz, a majorităţii celor ce se află în spaţiul acelei puteri. Este o diferenţă de natură, nu de grad. În fond, cele două concepte, uneori, nu se exclud. Ordinea constituţională poate fi şi o ordine legitimă. Dar adeseori distorsiunile dintre legalitatea şi legitimitatea puterii sunt frapante sau greu de soluţionat. (A se vedea: P. Pactet, op. cit., p. 71 – 72.) 2 Frecvent se face distincţie între „constituţia politică" şi „constituţia socială". Nu este vorba de două constituţii, ci de două moduri de a exprima semnificaţia constituţiei. „Constituţia politică" este aşezământul fundamental care defineşte organizarea şi exercitarea puterii. „Constituţia socială" relevă aspectul sociologic şi ideologic al aşezământului fundamental, ea reflectă proiectul societăţii, bazele şi scopurile esenţiale ale vieţii în comun a tuturor sau a majorităţii membrilor respectivi colectivităţi umane. Sub acest aspect, se poate spune că legea fundamentală este o retrospectivă şi totodată o perspectivă socială, este o sinteză a evoluţiei sociale şi totodată un proiect de evoluţie. (A se vedea: J. Gicquel, op. cit., p. 186; Ch. Cadoux, op. cit., p. 129).

A se vedea, de asemenea: J. Gicquel, op. cit., p. 187 şi urm.; P. Pactet, op. cit., p. 67 şi urm.; Ch. Cadoux, op. cit., p. 128 şi urm.; B. Chantebout, op. cit., p. 24 şi urm.

T puterii, raporturile dintre autorităţi şi guvernaţi, drepturile şi libertăţile acestora etc). Axându-se exclusiv pe obiectul reglementării, pe conţinutul acesteia, indiferent de forma ei, criteriul material este imprecis şi extensiv, incluzând necondiţionat în corpul materiei constituţionale şi reglementările care au ca obiect, bunăoară, dreptul parlamentar, sistemul electoral, statutul partidelor politice ş.a.

Potrivit criteriului formal sau organic, criteriul regimului juridic, mai precis, mai clar, constituţia este ansamblul regulilor, indiferent de obiectul lor, adoptate în forme procedurale specifice, distincte, exclusive. Normele constituţiei se înfăţişează astfel ca norme

„privilegiate şi protejate special". Axându-se exclusiv pe forma reglementării, indiferent de conţinutul ei, criteriul organic implică riscul includerii în corpul materiei constituţionale a unor norme marginale, fără nicio legătură cu dreptul constituţional.

Deşi interesul practic de a disocia criteriul material de cel formal este uneori real, pentru a înlătura neajunsurile fiecărui criteriu este preferabilă conjugarea lor, definind constituţia potrivit cu rigorile ambelor criterii. [Constituţia ar fi (deci) ansamblul regulilor juridice, adoptate după o procedură specifică şi fiind superioare tuturor celorlalte norme juridice, prin care se instituie puterea şi se limitează exercitarea ei. \par Normele constituţionale pot fi grupate în două categorii: a) Norme care se află în legătură nemijlocită cu fenomenul puterii şi cu formele lui de manifestare4. Acele norme deci prin care se formulează în principii, se organizează şi se consolidează în instituţii regimul

4 Sunt cuprinse aici nu numai normele care stabilesc structura guvernamentală – în sens larg vorbind – diferitele organe ale puterii şi mecanismele de funcţionare a acestora, dar şi regulile tranzitorii, interimare sau provizorii. Astfel, fac parte bunăoară din această categorie majoritatea covârşitoare a normelor care au ca obiect statuarea şi înzestrarea cu prerogative a autorităţilor publice (parlamentul, şeful statului, guvernul, justiţia, administraţia publică locală), dar şi cele care privesc „soarta" instituţiilor existente ale Republicii, până la constituirea celor noi (art. 151), ca şi normele referitoare la înfiinţarea noilor organe constituţionale (art. 152). Perioadele tranzitorii, interimare sau provizorii trebuie să fie cât mai scurte. Altfel, incertitudinea, instabilitatea politică şi constituţională, suspiciunea şi resentimentele se multiplică şi sunt de natură să bulverseze iremediabil ordinea preconizată. (Exemplele sunt semnificative: Constituţia „provizorie" a Pakistan-ului a durat între anii 1947 şi 1958, cea din Congo-Kinshasa între 1960 şi 1965, a Republicii Arabe Unite între 1964 şi 1971 etc.) politic al societăţii; b) Norme care nu au legătură directă cu fenomenul puterii sau chiar par cu totul străine de acest fenomen. Sunt aşa-zisele reguli formale ale constituţiei5.

Dar toate normele cuprinse în Constituţie, indiferent de consistenţa lor, sunt neîndoielnic norme constituţionale, având valoarea specifică acestora – o valoare juridică supremă – şi

bucurându-se de „privilegiile” acordate lor şi numai lor. Adică: a) Numai ele au vocaţia reglementării unor materii, unor relaţii sociale; b) Ele se adoptă, se modifică şi se abrogă potrivit unor reguli specifice şi, obişnuit, de către un organ specific; c) Ele se află situate la vârful piramidei sistemului juridic normativ, având o forţă juridică superioară tuturor celorlalte norme. De aici şi consecinţa că: o normă constituţională atrage, explicit sau implicit, cerinţa adecvării sau, după caz, a abrogării celorlalte norme contrare ei; niciodată o normă juridică obişnuită nu va putea, explicit sau implicit, să pună în discuţie valabilitatea unei norme constituţionale. Normele constituţionale sunt sacre pentru toate celelalte norme; toate celelalte norme sunt obediente faţă de normele constituţionale.

150. „Operaţiunea constituantă” 6. După seismul social7 din Decembrie 1989, viaţa constituţională din România a marcat patru etape relativ distincte.

5 între regulile care, materialmente, nu au legătură directă cu fenomenul puterii sau par a fi străine de acest fenomen, exemplificăm prin trimitere la art. 5 (cetăţenia), la art. 6 (dreptul la identitate), la art. 7 (românii din străinătate), la art. 13 (limba oficială), la art. 22 (dreptul la viaţă), la art. 26 (viaţa intimă, familială şi privată), la art. 44 (familia), la art. 42 (dreptul la moştenire) etc. Unele îşi iau rostul în cuprinsul Constituţiei, altele însă nu. (De exemplu, art. 30, alin. 8, privind răspunderea civilă pentru informaţia sau pentru creaţia aduse la cunoştinţă publică; art. 32, alin. 6, privind autonomia universitară; art. 117, privind armata; art. 134, privind economia; art. 138, referitor la impozite şi taxe ş.a.m.d.) Totuşi este logic şi necesar ca în perioadeletranzitorii unele principii economice şi sociale să fie prezervate constituţional. (Astfel s-a procedat, de exemplu, în Constituţia franceză din 1791, în Constituţia Portugaliei din 1976, în cea a Spaniei din 1978). Cu condiţia însă de a reduce totul la strictul necesar şi la ceea ce este real semnificativ. Constituţiile comuniste excelează nu numai prin reguli care materialmente nu sunt constituţionale (bunăoară, în Constituţia Cubei din 233 de articole, numai 50 se raportează la structurile guvernamentale), dar şi prin verbalism şi excrescenţa principiilor lozincarde.

I 89

Prima – confuză, contradictorie şi de scurtă durată – a constituit-o instaurarea unui guvernământ de fapt. Legalizarea

acestuia s-a făcut printr-un act propriu: Decretul-Lege nr. 2 din 27 decembrie 19898. Prin acest act s-a constituit Consiliul Frontului Salvării Naţionale, „ca organ suprem al puterii de stat", şi au fost prefigurate principiile fundamentale ale programului său, între care: abandonarea rolului conducător al unui şi" gur partid şi statornicirea unui sistem democratic pluralist de guvernământ; organi7 rea de alegeri libere: separarea puterilor şi alegerea tuturor conducătorilor politici pentru unul sau cel mult două mandate ş.a. Printre atribuţiile Consiliului au fost înscrise prerogative specifice unui parlament: emiterea de decrete cu putere de lege, numirea şi revocarea primului ministru, aprobarea componenţei Guvernului, numirea şi revocarea preşedintelui Curţii Supreme de Justiţie şi a procurorului general, reglementarea sistemului electoral, aprobarea bugetului de stat, ratificarea şi denunţarea tratatelor internaţionale etc. Consiliul îşi desfăşura activitatea în sesiuni şi prin comisii de specialitate. Un Birou Executiv avea competenţa să exercite atribuţiile Consiliului între sesiunile acestuia. Atribuţiile specifice funcţiei de şef de stat au fost conferite Preşedintelui Consiliului.

Comisiile teritoriale ale Frontului Salvării Naţionale au fost transformate în organe locale ale puterii de stat.

A doua etapă începe prin adoptarea Decretului-Lege nr. 31 din 9 februarie 1990. Privind Consiliul Provizoriu de Uniune Locuţiunea „operaţiune constituantă" semnifică lucrarea de refacere sau înnoire a fundamentelor statului şi ale societăţii, efectuată cu participarea activă şi conştientă a naţiunii. (J. Gicquel, op. cit., p. 185.) Termenul „revoluţie", după unii, rămâne încă un simplu apelativ, cât timp împrejurările de atunci n-au fost cu totul descifrate, riguros interpretate şi calificate. Indubitabil însă, prin spiritul şi baza ei socială, prin scop şi rezultate, răsturnarea socială din Decembrie 1989 a fost o revoluţie.

„Monitorul Oficial" al României, nr. 4 din 27 decembrie 1989. Prin Hotărârea nr. 1 din 25 decembrie 1989 şi apoi prin Hotărârea nr. 2 din 13 februarie 1990, Consiliul Provizoriu de Uniune Naţională şi-a aprobat regulamentul privind organizarea şi desfăşurarea sesiunilor sale. Acesta cuprindea dispoziţii cu privire la organizarea sesiunilor, desfăşurarea acestora, procedura legislativă, procedura întrebărilor şi a interpelărilor.

Naţională9 În fapt, două sunt componentele esenţiale ale acestui

act: Reprezentarea în Consiliu a partidelor constituite până la acea dată, cu câte 3 membri, dar astfel încât numărul acestor reprezentanţi să nu Hepăşească 50% din totalul membrilor Consiliului: % Trgngf"-i" „pa frontului Salvării Naţionale în formaţiune politică, participând ca Ittare la viitoarele alegeri.

A treia etapă începe cu adoptarea Decretului-Lege nr. 92 din J4 martie 1990 privind alegerea Parlamentului şi a Preşedintelui României10. Acest act normativr care cristalizează structurile de in ((„rr., prezintă trăsături inedite; el a fost o lege electorală, dar în acelaşi timp şi o „mini-constituţie".

Cu le-a electorală, actul stabileşte atributele sufragiuluişi modalitatea de scrutin pentru alcătuirea viitorului Parlament şi desemnarea Preşedintelui Republicii1. Ca „mini – constituţie".

„Monitorul Oficial" al României, nr. 27 din 10 februarie 1990. Componenţa Consiliului, a Biroului Executiv, precum şi numărul comisiilor de specialitate au fost stabilite prin Decretul-Lege nr. 82 din 13 februarie 1990. („Monitorul Oficial" al României, nr. 28 din 14 februarie 1990.)

10 „Monitorul Oficial" al României, nr. 35 din 18 martie 1990.

11 Pentru o exegeză a textelor legii, a se vedea: A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, Noua lege electorală a României, text şi comentarii, Bucureşti, 1990.

12 Nu stăruim aici asupra sistemului electoral reglementat prin acest decret-fege întrucât, pe de o parte, vom reveni asupra acestei probleme, iar pe de altă parte, pentru că actului i s-a stabilit o aplicabilitate limitată în timp, „până la adoptarea legii electorale elaborate pe baza noii Constituţii" (art. 99 din Decretul-Lege nr. 92/1990). Facem totuşi câteva precizări: a) Pentru alegerea deputaţilor s-a aplicat scrutinul reprezentării proporţionale de listă, într-un singur tur de scrutin, cu o a doua repartizare a mandatelor la nivel naţional, după metoda lui Hondt; b) Pentru alegerea senatorilor s-a aplicat aceeaşi modalitate de scrutin, cu o a doua repartizare a mandatelor la nivel naţional, într-o variantă a sistemului celor mai mari „resturi"; c) Alegerea Preşedintelui României s-a făcut prin scrutin majoritar uninominal, în două tururi (primul reclamând o majoritate absolută, cel de-al doilea numai o majoritate relativă); d) Organizaţiile reprezentând minorităţile naţionale care nu au întrunit numărul de voturi necesar pentru a avea un mandat în Adunarea

Deputaţilor au dobândit de drept câte un mandat de deputat; e) Vârsta electorală pentru a alege a fost 18 ani, iar pentru a fi ales 21 de ani pentru Adunarea Deputaţilor, 30 de ani pentru Senat şi Preşedintele României; f) La cenzurile obişnuite pentru a fi ales (alienaţii şi debilii mintali puşi sub interdicţie, persoanele lipsite de drepturile electorale prin hotărâre judecătorească de condamnare) s-au mai adăugat două: n-au putut fi alese persoanele care, potrivit legii, nu pot face parte din partidele politice; de asemenea, n-au putut fi alese persoanele care au săvârşit abuzuri în funcţii politice, juridice şi decretul-lege menţionat statuează principiile democratice ale exercitării „puterii politice" Ar. rătrp: popor, sistemul democratic, pluralist şi separaţia puterilor, structura parlamentului, câteva dintre i i i d funcţionarea lui ca Adunare Constituantă, pentru adoptarea Constituţiei, în termen de cel mult 18 luni de la constituirea ei), atribuţiile Preşedintelui României, unele raporturi dintre Parlament Preşedintele României şi Guvern.

Re, spor S3 r „litatea politică a Preşedintelui României şi a Guvernului".

În acest cadru legislativ s-au desfăşurat alpgprile de la 7Q mai, 990, pentru alcătuirea Parlamentului şi desemnarea Preşedintelui României13.

O etapă intermediară poate fi considerată cea deschisă în urma – să întrebuinţăm şi noi un eufemism – „defulării energiei negative" din zilele de 23 – 27 septembrie 1991, când, după depunerea mandatului de către Guvern, s-a alcătuit un „guvern de deschidere naţională". Ineditul situaţiei, în viaţa noastră constituţională, rezultă din faptul că acest guvern relativ multicolor trebuia să se sprijine pe majoritatea parlamentară confortabilă a Cabinetului demisionar. T.

Administrative, care au încălcat drepturile fundamentale ale omului, precum şi persoanele care au organizat sau au fost instrumente ale represiunii în cadrul organelor de securitate, în vechea poliţie şi în miliţie; g) Atât pentru Adunarea Deputaţilor şi Senat, cât şi pentru funcţia de Preşedinte s-au putut prezenta candidaturi independente.

13 Prezenţa la urne a electoratului a fost deosebit de ridicată, 86% din persoanele înscrise în listele de alegători. Candidatul la funcţia de preşedinte din partea Frontului Salvării Naţionale a obţinut 85, 07 la sută din voturi, mai ales în judeţele Botoşani (96, 30), Vaslui (95, 58), Neamţ (95, 21), Olt (95, 16). Candidatul din partea Partidului

Naţional Liberal a obţinut 10, 64% din voturi, mai ales în judeţele Harghita (75, 58%), Covasna (65, 95%), Mureş (36, 79). Candidatul din partea Partidului Naţional Ţărănesc – creştin şi democrat a obţinut 4, 29% din voturi, îndeosebi în municipiul Bucureşti (11, 34), Timiş (7, 69), Sibiu (6, 69), Braşov (6, 33), Arad (6, 26). În alegerile pentru Adunarea Deputaţilor au depus liste de candidaţi 73 de partide şi formaţiuni politice. Cel mai mare număr de voturi l-au obţinut FSN (36, 31%), UDMR (7, 23%). În alegerile pentru Senat s-au depus candidaturi din partea a 60 de partide şi formaţiuni politice, plus un număr de candidaţi independenţi (adică 1.500 candidaturi). Numărul cel mai mare de voturi l-au obţinut FSN (67, 02%), UDMR (7.20%), PNL (7,00%). A se vedea: Procesul verbal al Biroului Electoral Central, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 81 – 82 din 8 iunie 1990, precum şi lucrarea „Renaşterea unei democraţii. Alegerile din România de la 20 mai 1990", IRSOP, Bucureşti, 1991.

Guvernul de „tranziţie" sau guvernul cu „termen redus" şi-a propus ca obiective continuarea reformei economice şi politice, consolidarea valorilor statului de drept, pregătirea alegerilor locale şi a celor generale.

A patra etapă a început odată cu adoptarea Constituţiei României14, pe baza căreia s-a trecut la elaborarea noilor legi electorale15 şi la organizarea alegerilor generale16.

Aşadar, o „operaţiune constituantă" relativ îndelungată, anevoioasă, contorsionată, dar în cele din urmă limpezită. Astfel de procese sunt însă obişnuite, specifice perioadelor de tranziţie, mai ales atunci când, după o soluţie de continuitate, ceea ce-şi doreşte Naţiunea este să reînnoade istoria.

151. Procedura de adoptare a Constituţiei a cuprins (trefi etape: a) Dezbaterea, „amendarea" şi adoptarea" tezelor viitoarei Xonstituţii, adică, în fapt, a unui gen de anteproiect conştituţi Qnal; – by Dezbaterea, amendarea şi adoptarea proiectului de Constituţie; c) Aprobarea Constituţiei prin referendum şi, practic, intrarea ei în vigoare.

Prima etapă este mai greu de definit17. „Tezele" – termen nefericit ales şi cu suspecte rezonanţe – au fost – greşit – interpretate ca prescripţii juridice, când, în realitate, ele reprezentau dezideratele

14 Constitufia României a fost adoptată în şedinţa Adunării Constituante din 21 noiembrie 1991, prin vot nominal, cu 414 voturi

„pentru" şi 95 voturi „contra". Ea a fost validată prin referendum-ul de la 8 decembrie 1991.

15 în esenţă, prin noua lege pentru alegerile generale s-a preconizat alegerea pe bază de scrutin de listă, potrivit principiului reprezentării proporţionale, precum şi de candidaturi independente, prin aplicarea sistemului Hondt la nivelul circumscripţiilor electorale. Pentru alegerea Preşedintelui României s-a avansat sistemul scrutinului majoritar uninominal, în două tururi.

16 A se vedea: M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Vida, FI. B. Vasilescu, Alegerile parlamentare şi prezidenţiale, texte legale comentate, Editura „Regia Autonomă Monitorul Oficial", 1992.

17 Comisia de redactare a proiectului de Constituţie, constituită prin Hotărârea nr. 2/1990 a Adunării Constituante, a avut sarcina, potrivit art. 9 din Hotărârea nr. 1/1990 privind Regulamentul Adunării Constituante, ca, „într-o primă etapă", să elaboreze şi să prezinte Adunării Constituante „principiile şi structura pe capitole a viitorului proiect". După „aprobarea" acestora, comisia urma să procedeze la „redactarea textului integral". Sintagma „principiile şi structura" n-a fost prea bine înţeleasă, nici de Adunarea Constituanta, nici de comisie.

Politice esenţialejjentru structurarea viitorului proiect. Aşadar, ele au fost examinate şi „amendate" în conţinut, terminologic şi chiar făcut obiectul unor pertractări între grupurileparlamentare şi partidele politice şi, în cele din urmă, a votului, conducând la ideea unei-rjrjjnelfillujila unui adevăratzoiecţ-Acest prim „impari nrmstitiiţi pnal" a avut avantaje, dar şi dezavantaje. Avantajele/au constat în stimularea procesului de cristalizare a opţiunilor politice, realizarea unor „pacte" între grupurile parlamentare aparţinând diferitelor formaţiuni politice sau „apolitice", „pacte" însă efemere. În multe cazuri, acceptarea unor Jjanzaciii sau chiar a unor convenţionalisme textuale, care, anevoios dar progresiv, sub lupa opiniei publice, indiscutabil au înlesnit sarcina definirii instituţiilor constituţionale, de cele mai multe ori aproape de forma finală18. Dezavantajele au rezultat ulterior, constând în dificultatea articulării unor texte preelaborate de Adunarea Constituantă, cu prilejul dezbaterii şi „amendării" tezelor, precum şi în soluţionarea de principiu, de către Comisia pentru redactarea proiectului, a multelor, insolitelor şi contradictoriilor amendamente formulate de parlamentari şi de grupurile parlamentare.

Cea de-a doua etapă dissfăşurat într-un cadru sistematic.

Potrivit Decrstului-Lege nr. 92/1990. Adunarea Deputaţilor şi Senatul au fost abilitate ca, în şedinţă comună, să se constituie de drept în Adunare Constituantă pentru adoptarea Constituţiei României. Ţinând seama de forma Adunării Constituanteşiile întinderea prerogativelor ei, aceasta a întrunit câteva caracteristici: a) Ea a fost o adunare şi constituită rfftmnnrativ., prin alegeri generale, pe baza sufragiului universal, egal, direct, secret şi liber exprimat; b) o adunare „generică" 19, adică atât constituantă cât şi legislativă, având

18 în aceste condiţii, au fost cu totul surprinzătoare cele peste 1.000 de amendamente, majoritatea covârşitoare a acestora făcând deja obiectul deciziilor Adunării Constituante, în etapa dezbaterii şi aprobării „tezelor" viitorului proiect. „Limitată prin definiţie, în timp şi prin misiunea încredinţată, o adunare constituantă se poate înfăţişa sub două forme: adunare constituantă şi legislativă; adunare constituantă ad-hoc. Această din urmă formă desemnează o adunare special convocată şi exclusiv abilitată pentru adoptarea Constituţiei. (De exemplu, Convenţia de la Filadelfia, din 1787, pentru adoptarea Constituţiei federale a Statelor Unite). Acest sistem are nu numai meritul de a pune accentul pe „operaţiunea constituţională", dar r

Sarcina nu numai de a adopta Constituţia, dar şi de a legifera şi de a îndeplini funcţiile care, obişnuit, revin unui parlament; c) Ea a fost o

J. Putere constituantă originară, primară, dar limitată în dreptul de a conşacrşu-întrucat Constituţia urma să intre în vigoare numai după

pinharea ei prin referendum, rea1J7 înHn-se astfel unul dintre dezideratele democraţiei semidirecte20; d) A fost o adunare limitată (primpr sub un dublu aspect: neadoptând Constituţia într-un termen de cel mult 1 RJnni He [a constituirea ei. S-ar fi dizolvat de drept (art. 82, Ht. D din Decretul-Lege nr. 92/1990); adoptând Constituţia, Parlamentul trebuia să hotărască organizarea de noi alegeri, în termen de cel mult un an de la intrarea ei în vigoare.

Art. 12 din Hotărârea nr. 1/1990 a Adunării Constituante, prin care s-a aprobat regulamentul acesteia, a stabilit modalitatea de voi şi cvorumul cerut pentru adoptarea textelor Constituţiei şi a acesteia în întregul ei: votul nominal21 şi majoritatea calificată de două treimi din numărul total al deputaţilor şi senatorilor care compun Adunarea

Constituantă, pentru votarea finală a proiectului de Constituţie; majoritatea absolută, adică de cel puţin jumătate plus unu din totalul membrilor Adunării Constituante, pentru adoptarea alineatelor şi articolelor ei. Această procedură a fost urmată de Adunarea Constituantă.

Cea de-a treia etapă a constituit-o referendum-ul constituţional aprobativ22.

Şi acela de a evita concentrarea prerogativelor de către una şi aceeaşi adunare. (J. Giquel, op. cit., p. 197 – 198.)

20 într-o opinie, în asemenea condiţii, rolul adunării este mai mult tehnic decât politic. (Ibidem, p. 198.)

21 Votul nominal sau prin apel nominal se realizează în modul următor: preşedintele adunării explică obiectivul votului şi sensul cuvintelor „pentru" şi „contra"; unul din secretari dă citire numelui şi prenumelui parlamentarului; fiecare parlamentar răspunde „pentru" sau „contra"; după terminarea apelului se repetă numele şi prenumele parlamentarilor care nu au răspuns. (Art. 109 din Regulamentul Camerei Deputaţilor adoptat prin Hotărârea nr. 8 din 24 februarie 1994, în Monitorul Oficial" al României, nr. 50 din 25 februarie 1994 – regulament republicat în „Monitorul Oficial" al României, nr. 53 din 14 martie 1996 – şi art. 105 din Regulamentul Senatului, adoptat prin Hotărârea nr. 16 din 30 iunie 1993.)

— 2 A se vedea Legea nr. 67/1991, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 236 din 23 noiembrie 1991, privind organizarea şi desfăşurarea referendutn-ului naţional asupra Constituţiei României.

Constituţia affintrat în vigoare la data de-a decembrie De la această dată, Constituţia din 21 august 196? A fost şi a rămas în întregime abrogată23

Trăsăturile Constituţiei. Reperele unei posibile calificări a Constituţiei RomânieTSunt diverse şi numeroase, aşa încât tra-Samnle înseşi rămân, în mare parte, sub semnul convenţionalismului. Cu această precizare, considerăm a fi trăsături sau elemente definitorii ale acestei Constituţii câteva sau toate cele ce urmează: a) Constituţia este expresia voinţei suverane reale a poporului român de a-şi stabili noile rânduieli economice, sociale şi politice". În acest sens, două împrejurări sunt sugestive: prin nr.

Alegerile desfăşurate pe baza Decretului-Lege

Parlamentul a fost investit să se constituie, de drept, în Adunare

Constituantă, pentru ca, în termen de cel mult 18 luni de la constituirea ei, să adopte noua Constituţie, altminteri dizolvându-se (art. 82, lit. d din decretul-lege menţionat); pe temeiul art. 149, alin. 1 din Constituţie, aceasta a intrat în vigoare numai ca urmare a aprobării ei prin referendum25; b) Constituţia reprezintă o soluţie de continuitate, reaşezând – în termenii unei acţiuni de structura – pe baza unei noi concepţii filosofice, politice, ideologice şi morale.

23 S-a spus că art. 149 ar fi trebuit revăzut, întrucât Constituţia din 1965 a devenit caducă prin „revoluţia din 1989", dată de la care ea „nu a mai fost în vigoare". Ideea – credem noi – era eronată, ţinând mai mult de domeniul stărilor afective decât de spiritul ştiinţific şi, de altfel, Adunarea Constituantă nu a acceptat-o. În realitate, după evenimentele din decembrie 1989, unele dispoziţii au continuat să-şi producă efectele. Altfel, n-ar mai fi existat niciun temei constituţional pentru instituţiile păstrate până la adoptarea noii constituţii. (De exemplu, reglementările cu privire la structura statului, organizarea administrativ-teritorială, atributul suveran al puterii, organizarea şi funcţionarea instanţelor judecătoreşti, ale procuraturii, cele având ca obiect unele drepturi şi libertăţi ş.a.) Abia după adoptarea noii constituţii, cea veche a fost „în întregime abrogată".

24 Principiul autonomiei constituţionale suverane a fiecărui stat este unanim recunoscut şi respectat. Rarele excepţii sunt reminiscenţe ale unor situaţii istorice sau conjuncturale. (De exemplu, pentru ţările cuprinse în Commonvealth, unele dintre constituţiile acestora au fost adoptate de parlamentul britanic sau au fost sancţionate de către regină în consiliul acesteia. Sau, pentru motive de apartheid, ONU a declarat, la 28 septembrie 1984, Constituţia Africii de Sud ca fiind nulă şi neavenită.)

25 Din totalul de 10, 948, 468 alegători prezenţi la vot, 77, 3% au votat „pentru" Constituţie, în forma în care aceasta le-a fost prezentată.

Radical deosebită de cea anterioară şi opusă ei26, bazele statului şi ale <jocietă, ţii; c) Constituţia României – ca sistemde norme juridice fundamentale – îşi propune, în ambianţa valorilor şi funcţiilor sistemului juridic internaţional, să comunice cu acesta de pe poziţia „părţii" faţă de „întreg" 27. În acest sens, cele precizate în art. 20 sunt eHTficatoare: reglementările constituţionale în materia drepturilor şi libertăţilor urmează a fi interpretate şi aplicate în concordanţă cu

documentele, pactele şi celelalte tratate la care România este parte, iar în caz de neconcordanţe între acestea şi normele interne, au prioritate reglementările internaţionale. În acelaşi sens au de asemenea relevanţă prevederile art. 11, alin. 2, conform cărora tratatele ratificate sau la care s-a aderat potrivit legii fac parte din dreptul intern; d) Constituţia este opera unei puteri originare, primare2, iar forţa ei morală-Sfi-sprijină pe verdictul aprobativ al poporului29; e) Este Constituţia unei perioade Hr tranziţie ceea ce, în parte, şi explică existenţa unor declaraţii de intenţii, t a unor principii mai degrabă ideologice decât de drept pozitiv, a unor obligaţii de mjjloace. Alături de cele de rezultat, precum şi caracterul ei de constituţie politică" şi „constituţie socială"; f) Constituţia receptează şi revalorizează tradiţiile (ipmnrrvtirp a fi statului şi societăţii romaneşti, asimilează – în condiţii concret istorice – experienţa constituţională şi valorile democraţiei constituţionale ale celor mai avansate ţări, precum şi standardele internaţionale ale democraţiei32; g) Este o constituţie

26 Constituţia din 21 august 1965 – proclamă art. 143, alin. 1 – „este şi rămâne în întregime abrogată". Prin aceasta se sancţionează de fapt momentul revolut al vechiului sistem şi ireversibilitatea celui nou.

27 Avem în vedere una dintre relaţiile tipice – descrise în teoria generală a sistemelor – existente între „sistem" şi „suprasistem" sau mediul ambiant. (A se vedea, cu privire la concepţia sistemică în viaţa internaţională, între altele: Kl. Knorr, S. Verba, The International Sistem, New Jersey, 1965.)

28 Reamintim că o putere constituantă originară, primară, necondiţionată este aceea chemată să stabilească o nouă ordine juridică.

29 Puterea decizională a Adunării Constituante a făcut obiectul unei translaţii, Constituţia intrând în vigoare numai sub condiţia aprobării ei prin referendum.

Se vor constata cu uşurinţă numeroasele similitudini cu prevederile Constituţiei României din 1923.

Practic, au fost examinate şi interpretate adecvat, prin reglementări cu multe elemente de originalitate, aproape toate constituţiile moderne contemporane.

În acest sens, „breviarul" drepturilor şi al libertăţilor fundamentale credem că este deplin edificator.

Reală şi realistă, pusă sub semnul efectivităţii şi al posibilităţilor

economice şi sociale în devenire, ceea ce rezultă din îmbinarea unor norme imperative cu norme vocative33; h) Constituţia României este un „sistem deschis". Reggpjjyja mP" lslir le interne şi externe-relativ rigidă-sau-relativ flexibilă. În acest sens, subliniem mai ales două elemente: tţaţatele ratificate său. la care s-a aderat potrivit legii fac parte din dreptul intern (art. 11, alin. 2); Constituţia poate fi revizuită, în condiţiile prevăzute de art. 146 48

153. Structura Constituţiei. Structura desemnează elementele ce alcătuiesc „corpul" Constituţiei şi legăturile specifice dintre acestea. Constituţia cuprinde USUde articole, fiind deci o. lege... Fundamentajăj'moderată cantitativ" 34 şi cu un coeficient ridicat de operaţionalitate. Ea a fost structurată în 7 titluri, 10 capitole (din care 4 la titlul I, 6 la titlul II) şi 8 secţiuni (3 la capitolul I al titlului III, 2 la capitolul V al aceluiaşi titraşi la capitolul VI tot din titlul III).

Titlul I, intitulat „Principii generale", cuprinde câteva reguli de maximă cuprindere cu privire la elementele constitutive ale statului, atributele esenţiale ale acestuia, fundamentul său social, lui iată. Rnaţinnală şjjsimbolulilenaţiona: le.

Titlul II a fost consacrat drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale, precum şi instituţiei „Avocatului Poporului".

Titlul III are ca obiect organizarea şi funcţionarea, prerogativele şi responsabilităţile autorâta Tilui publice, precum şi raporturile dintre acestea...

Titlul IV cuprinde câteva principii referitoare la economie şi finanţele publice.

— Tttâuâr" Vr-organizează Curtea Constituţională, ca organ politico-jurisdicţional.

Titlul VI fixează regulile esenţiale în materia revizuirii Constituţiei.

33 De exemplu: „Libertatea individuală şi siguranţa persoanei sunt inviolabile" (art. 23, alin. 1); Manifestarea libertăţii de conştiinţă este permisă „în spirit de toleranţă şi de respect reciproc" (art. 29, alin. 2). Foarte adesea, îndeosebi în societăţile unanimiste, de tip totalitar şi totalitarist, constituţia este un „porte a faux" (o lucrare fără susţinere), o simplă „anvelopă", un „stat potemkian", în contrast flagrant şi revoltător cu realitatea. Sunt constituţii fictive, retorice, propagandistice, inutile.

34 Exceptând amendamentele, Constituţia americană cuprinde

numai 7 articole, dar Constituţia Indiei, din 1952, cuprinde 352 de articole, fără anexe.

Titlul VII cuprinde dispoziţiile finale şi tranzitorii.

154. Revizuirea Constituţiei. Mutabilitatea normelor, constituţionale este aspectul specific acestora, care derivă din condiţia temporală a normelor juridice în general. Textele constituţionale, ca toate celelalte texte juridice, sunt evolutive, precum sunt şi relaţiile sociale cărora le dau expresie juridică. Constituţia este o operă juridică izbutită nu numai dacă ea durează, dar şi dacă ea are capacitatea de a se adapta, de a se remula pe reliefulfacticităţii sociale şi de a-şi „corija" imperfecţiunile evidenţiate în însuşi procesul aplicării ei. Rezultă r. a jftviynirea p. stă operaţi? Rie, adaptare sau tte mreo. Ţie a Constituţiei.

Revizuirea Constituţiei poate fi Hirertă, Hinişă, formală sau juridică, realizată de către, n putere, mnstiruantă derivata, instituită condiţionată sau limitată prin clauzei? Fa jev?" (un)" pr „nsfif" itrif către puterea constituantă originară, ia" primară ni prilejul adoptării rrmstituţini, Revizuirea poate fi însă şi oblică, ocultă, informată sau politică, rfifl] îi (un) ta „poetica regimului politic şi constând în distorsionata nunţirnitiiliii normei constituţionale sau a sensului acesteia ori a „spiritului" ei. Prin precedent sau cflimfi rr>nst; t „ţi" nalgsau prin deformare premeditată, prin fraudă sau prin violarea texteloreconstituţionale35. Dacă în ce priveşte precedentele şi cutumele o discuţie este dezirabilă36, în privinţa procedeelor frauduloase de revizuire orice discuţie este indezirabilă prin definiţie. /ji. Onstitiiţia României, ca aşezământ scris şi sistematic, ste o constituţie relativ rigidă37. În sensul că ea admite revizuirea, dar numai printr-un sistem tehnic prestabilit, vizând iniţiativa revizuiriipin rpHnra gppetpjg ci limitai".

Iniţiativa poate aparţine unor subiecte expres şi limitativ arătate: a) Preşedintele României, la propunere o. pătrime din numărul deputaţilor sau al senatorilor: ce. L puţin SOO.000 de cetăţeni cu drept de vot, provenind din cel puţin j-atot" Am

Judeţele tării, iar în fiecare din araste jnHpţP can în mâinirjpini

J. Gicquel, op. cit., p. 109 şi urm.

A se vedea supra, nr. 37.

Constituţii suple sunt considerate acele constituţii care pot fi modificate sau completate prin procedura de legiferare obişnuită, comună tuturor legilor. O asemenea procedură compromite însă ideea

supremaţiei constituţiei.

Rncitreşti să se înregistreze cel puţin 20.000 de semnături în sprijinul iniţiativei (art. 146) 38. În acest mod, în cazul iniţiativei populare, reprezentativitatea se realizează sub un dublu aspect; numărul minim de cetăţeni din cadrul electoratului; numărul minim de judeţe din cadrul unităţilor administrativ-teritoriale.

Pinrprfurn de revizuire cuprinde două etape (art. 147): a) Dezbaterea şi adoptarea proiectului sau propunerii de revizuire în cele două Camere ale Parlamentului. Punctele de revizuire trebuie să fie Cil n majritată Hp pp! Puţinrinţfă treimi din numărul membrilor fiecărei Camere. În caz de divergenţă între cele două Camere, dacă prin procedura de mediere nu se ajunge la un acord, Camera Deputaţilor şi Senatul, în şedinţă comună, hotărâse cu votul a cel puţin trei pătrimi din numărul deputaţilor şi al senatorilor; b) Definitivarea revizuirii prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire. Câteva accente vor fi, credem, utile: a) Camerele Parlamentului funcţionează ca L Camere de revizuire fără nicio altă investitură specială, ele fiind abilitate în acest sens prin însuşi textul Constituţiei; b) Singurele deosebiri în ceea ce priveşte dezbaterea şi adoptarea unui proiect sau a unei propuneri de revizuire constituţională faţă de dezbaterea şi adoptarea legilor organice şi ordinare rămân: cerinţa unei majorităţi calificate de cel puţin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere39; în cazul în care medierea a eşuat, cele două Camere hotărăsc în şedinţă comună, dar de această dată cu o majoritate specială de cel puţin trei pătrimi din numărul deputaţilor şi al senatorilor40; c) în procedura de revizuire au fost îmbinate tehnicile

38 Iniţiativa populară trebuie să fie o „iniţiativă formulată", adică propunerea de revizuire trebuie făcută în forma şi cu respectarea exigenţelor de tehnică legislativă specifice unui proiect de lege. (Deşi „iniţiativa populară" este un mijloc tehnic specific „democraţiei directe", practic ea se realizează pretutindeni tot prin „reprezentare".)

39 Legile ordinare şi hotărârile se adoptă cu votul majorităţii membrilor prezenţi ai fiecărei Camere, aşadar cu majoritate simplă (art. 74, alin. 2). Legile organice se adoptă cu votul majorităţii membrilor fiecărei Camere, aşadar cu o majoritate absolută, cel puţin jumătate plus unu din numărul total al membrilor respectivei Camere

(art. 74, alin. 1).

40 Prin această majoritate „specială" s-a urmărit un dublu scop: accentuarea exigenţelor în procesul deliberării faţă de textele având ca obiect revizuirea Constituţiei, asupra cărora s-a creat divergenţa între cele două Camere; împiedicarea specifice democraţiei reprezentative cu cele ale democraţiei directe (iniţiativa populară şi referendum-ul); d) Referendum-ul este totdeauna posterior unei iniţiative formulate şi adoptate de Camere (referendum aprobativ), el având semnificaţia unei condiţii suspensive obligatorii în raport cu decizia Camerelor; e) întrucât chiar Constituţia fixează un termen maxim pentru organizarea referendum-ului41, expirarea termenului fără ca referendum-ul să se fi organizat semnifică neîndeplinirea condiţiei şi, implicit, invalidarea deciziei Camerelor.

Potrivit art. 144, lit. „A" din Constituţie, Curtea Constituţională se pronunţă din oficiu asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei. Ea va verifica deci dacă, sub aspectul iniţiativei şi al limitelor revizuirii, aceasta întruneşte exigenţele constituţionale. Detaliind prevederile constituţionale, art. 37 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale42 aduce precizările necesare43: a) înainte de sesizarea Parlamentului pentru iniţierea procedurii legislative de revizuire a Constituţiei, proiectul de lege sau propunerea legislativă se depune la Curtea Constituţională; b) Aceasta este obligată ca în termen de 10 zile să se pronunţe asupra constituţionalităţii iniţiativei; c) Decizia Curţii Constituţionale se pronunţă în plen, cu votul a două treimi din judecătorii Curţii, şi se comunică celor ce au iniţiat proiectul de lege sau propunerea legislativă ori, după caz, reprezentantului acestora; d) Decizia se publică în „Monitorul Oficial" al României.

Iniţiativa de revizuire a Constituţiei este, prin definiţie, o manifestare de voinţă opusă Constituţiei. Ea trebuie însă, sub aspect formal şi material, să îndeplinească condiţiile constituţionale de revizuire. Or, tocmai respectarea acestor condiţii fac obiect de verificare din partea Curţii.

Posibilităţii de anulare a semnificaţiei votului membrilor Senatului, prin votul membrilor Camerei Deputaţilor.

Este un termen legal şi imperativ. * „Monitorul Oficial" al României, partea I-a nr. 101 din 22 mai 1992.

O lacună legislativă stăruie încă: inexistenţa legii la care se

referă art. 36 din Legea „r. 47/1992 privind procedura pentru verificarea îndeplinirii condiţiilor de exercitare a iniţiativei legislative de către cetăţeni.

I

Urnitele revizuirii sunt fixate în raport cu două criterii (art.

b) în care se solicită

148): a) Obiectul revizuirii; în raport J revizuirgăin raport Jpommul criteriu, nu pot face obiect al (dispoziţiile Constituţiei privind: independenţa acestuia; caracterul său unitar şi indivizibil; forma a de giivernământ; integritatea teritoriului; independenţa justiţiei; pluralismul politic; limba oficială; de asemenea, nu este admisibilă nicio revizuire care a TnâveY-cY-rezul SF şMprimarea drepturilor şi libertăţilor fundamentala „le r.p. tăţe. Nikm sau a garanţiilor acestora. În raport de cel de-al doilea criţexiu-Constituţia nu poate fi revizuită: a) Pe durata prelunşânijnandatului-Qainereloi, până la întrunirea legală a noului Parlament; pe durata stării de asediu" sau de urgenţă45; nici în timrjjle războf6.

44 „Starea de asediu" se caracterizează printr-un regim special de legalitate, aplicat pe întreg teritoriul naţional sau pe o parte a lui, pentru a surmonta dificultăţile inerente care rezultă dintr-o ameninţare străină sau dintr-o insurecţie. „Starea de asediu" are deci la origine un pericol iminent. (Ea nu trebuie confundată cu „starea de război". Un stat se poate afla în „stare de asediu", fără a se afla în „stare de război", şi invers.) Declararea „stării de asediu" constituie o prerogativă a Preşedintelui Republicii, dar: a) Preşedintele trebuie să solicite Parlamentului încuviinţarea măsurii adoptate, în cel mult 5 iile de la luarea acesteia; b) Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept, în cel mult 48 de ore de instituirea stării de asediu, şi funcţionează pe toată durata acesteia. (Astfel sunt puse sub control strict şi suprem circumstanţele „stării de asediu" şi efectele ce decurg din aceasta, mai ales în privinţa restrângerii exerciţiului drepturilor şi libertăţilor. Dar tot astfel sunt mult diminuate posibilităţile unei lovituri de stat, frecvente tocmai în asemenea situaţii.) Conţinutul regimului special de legalitate este reglementat prin lege organică. Efectele declarării „stării de asediu" sunt, de regulă, următoarele: a) Transferarea obligatorie sau facultativă a unora dintre prerogativele şi responsabilităţile autorităţilor civile în favoarea autorităţilor militare; b) Extinderea prerogativelor obişnuite ale poliţiei; c) Sporirea

competenţelor instanţelor militare – dacă acestea există sau sunt înfiinţate – în detrimentul organelor jurisdicţionale de drept comun; d) Restrângerea exerciţiului unor drepturi şi libertăţi. (De regulă, în timpul „stării de asediu", se poate proceda, ziua şi noaptea, la percheziţii, la îndepărtarea unor persoane din anumite localităţi, la ordonarea predării armelor şi muniţiilor, la interzicerea unor publicaţii sau reuniuni, dacă se consideră că acestea incită sau întreţin dezordinea etc.) Tocmai în considerarea unor asemenea consecinţe, legea organică şi actul de declarare a „stării de asediu" trebuie să fie cât mai precise, pentru a nu favoriza voluntarismul, manifestarea discreţionară a autorităţilor publice.

45 „Starea de urgenţă" se caracterizează de asemenea printr-un regim special de legalitate, aplicat pe întregul teritoriu naţional sau pe o parte a lui, în perioade de criză internă sau de tensiuni externe grave, constând în extinderea prerogativelor obişnuite

Secţiunea a 2-a CONSTITUŢIONALITATEA

155. Principiul legalităţii şi principiul constituţionalităţii constituie „armătura" statului de drept. Spre deosebire însă de „armătura" altor „construcţii", cea a statului de drept – realizată prin aceste două principii – nu poate fi flexibilă, adaptabilă. Legea se respectă sau nu; circumstanţele trebuie să fie tot legale.

Principiul legalităţii sau „principiul juridicităţii" poate fi exprimat prin două cerinţe: a) îndatorirea de a respecta regulile de drept; b) ordonarea tuturor regulilor de drept într-un sistem unic şi unitar, implicând conformitatea celor inferioare faţă de cele superioare.

A. Sub aspectul primei cerinţe, principiul legalităţii are ca fundament obligaţia tuturor subiectelor de drept – persoane fizice, ale autorităţilor civile administrative, îndeosebi ale Guvernului şi ale forţelor poliţieneşti, pentru menţinerea ordinii publice sau pentru prevenirea ori diminuarea consecinţelor unei calamităţi. „Starea de urgenţă" are – şi ea – la origine un pericol iminent. Declararea „stării de urgenţă" se realizează în aceleaşi condiţii ca şi declararea „stării de asediu", iar conţinutul acesteia se stabileşte prin lege organică. Unele dintre efectele declarării „stării de urgenţă", constând în extinderea prerogativelor autorităţilor civile administrative, decurg de plin drept din această stare, altele însă trebuie să aibă la bază o abilitare legală specială. Cât priveşte drepturile şi libertăţile cetăţenilor, exerciţiul

unora dintre acestea sunt restrânse. (De exemplu, într-o astfel de situaţie, se poate proceda la rechiziţii – impunerea unei persoane, fizice sau morale, de drept privat sau chiar de drept public, să îndeplinească unele prestaţii, de către ea sau prin afectarea bunurilor sale, în scopul satisfacerii unui interes general – la interdicţia sau restrângerea circulaţiei persoanelor şi a vehiculelor în anumite localităţi, zone sau între anumite ore, la constituirea unor zone de protecţie sau de securitate, la ordonarea unor percheziţii, controlul presei şi al altor publicaţii de orice natură, emisiunilor radioteleviziunii etc.)

46 „Starea de război" este situaţia care rezultă, pe plan intern şi în domeniul relaţiilor internaţionale, din faptul că două sau mai multe state se află în război. Pe plan intern intervine un regim juridic special de legalitate, iar pe plan extern se constituie drepturi şi obligaţii specifice între părţile aflate în conflict, precum şi între acestea şi statele neutre sau nebeligerante. Potrivit Constituţiei, declararea stării de război este hotărâtă în şedinţa comună a celor două Camere ale Parlamentului (art. 62, lit. d). Preşedintele Republicii, în caz de agresiune armată îndreptată împotriva ţării, poate numai să ia măsuri pentru respingerea agresiunii, aducându-le-neîntârziat la cunoştinţa Parlamentului, care, dacă nu se află în sesiune, se convoacă de drept în 24 de ore de la declanşarea agresiunii (art. 92, alin. 1 şi 3).

Morale sau autorităţi publice – de a respecta regulile juridice în vigoare. Cu alte cuvinte, tot ceea ce fac aceste subiecte sau altele, care nu au calitatea de persoană morală, nici pe cea de autoritate publică trebuie să fie conform cu legea în accepţiunea largă a acestui termen47, sau să derive din ea. În acest sens, două dintre prevederile constituţionale au deplină relevanţă: „Nimeni nu este mai presus de lege" (art. 16, alin. 2) 48; „Respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor este obligatorie" (art. 51).

B. Respectarea legalităţii înseamnă şi respectarea ierarhiei normelor juridice, ordonarea acestora într-un sistem piramidal şi articularea lor „în cascadă". Ierarhia normelor juridice este ea însăşi o condiţie fundamentală a statului de drept, care solicită – între altele respectarea legii la toate nivelurile49. Ierarhia normelor juridice nu reprezintă o „schemă" apriorică şi imuabilă: fiecare stat îşi constituie el însuşi o „scară" a valorilor juridice, pe temeiul suveranităţii sale şi ca expresie a acestei suveranităţi; structura50 sistemului juridic variază

de la o civilizaţie juridică la alta („familia" romano-germanică, common/aw-ului, musulmană, hindusă etc); acest sistem variază însă şi în funcţie de tipul de regim politic (parlamentar, prezidenţial, democratic, dictatorial etc); în fine, el este variabil funcţie de epoci istorice51.

Îmbinând criteriul formal cu cel material şi selectând din diversitatea actelor juridice normative pe cele mai semnificative,!

47 Principiul legalităţii nu semnifică doar supremaţia legii, ci a tuturor regulilor de drept. (P. Lalumiere, A. Demichel, Les regimes parlamentaires europeen, P.U.F., Paris, 1966, p. 29.)

48 Textul a fost, în principiu, admis de Adunarea Constituantă cu prilejul dezbaterii anteproiectului de constituţie, a „tezelor" viitorului proiect. Întrucât el nu a fost reluat în proiect, introducerea lui s-a făcut în urma unui amendament, pe care Comisia de elaborare a proiectului nu l-a susţinut, considerând că sunt suficiente prevederile art. 51. Dar, dacă totuşi amendamentul a fost primit, el ar fi trebuit să-şi găsească locul în contextul principiilor „generale", iar nu al „drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale", pentru că supunerea faţă de lege priveşte toate subiectele de drept, indiferent de calitatea acestora.

49 Ch. Cadoux, op. cit., p. 167.

50 în general, „structura" oricărui sistem implică subordonarea elementelor ce-l alcătuiesc, adică starea de dependenţă a unor „părţi" faţă de altele şi faţă de „întreg", indicând astfel lacul special şi importanţa diferită pe care o are fiecare „parte" în sistem.

51 în sensul celor precizate, a se vedea: Ch. Cadoux, op. cit., p. 167 – 168.

R ordinea ierarhică a actelor juridice normative, a izvoarelor formale ale dreptului poate fi următoarea: Constituţia; pactele şi celelalte tratate la care România este parte52; legile organice şi ordinare; ordonanţele Guvernului; principiile generale de drept formulate de jurisprudenţă; hotărârile Guvernului emise pentru organizarea executării legilor; ordinele, instrucţiunile şi celelalte acte cu caracter normativ emise de ministere sau de alte organe de specialitate, în condiţiile prevăzute de lege; actele autorităţilor locale (hotărârile consiliilor locale, deciziile delegaţiei permanente, a primăriei, ordinele prefectului, dispoziţiile primarului).

S-ar părea că ordinea ierarhică în sistemul juridic normativ este

determinată de ierarhia organelor care emit respectivele acte. O astfel de aserţiune ar fi, poate, demonstrabilă într-un stat centralizat, piramidal, nu într-unul în care autorităţile publice sunt relativ autonome în îndeplinirea funcţiilor şi exercitarea atribuţiilor ce le sunt specifice.

Pe de altă parte, ordinea ierarhică prefigurată devine, de la anumite niveluri, o problemă de interpretare. Câteva exemple vor fi, credem, grăitoare.

Este greu de precizat locul pe care îl ocupă în sistem normele internaţionale5 Faţă de prevederile art. 11, alin. 2 şi art. 20, alin. 2, credem că problema trebuie rezolvată nuanţat. În condiţiile precizate de art. 11, alin. 2, fac parte din dreptul intern „tratatele ratificate de Parlament potrivit legii", iar potrivit art. 4 din Legea nr. 4/199154 sunt supuse ratificării Parlamentului sau confirmării acestuia pentru valabilitatea actului de aderare, tratatele, acordurile, convenţiile şi

52 într-o bună logică juridică – spunea J. Gicquel, (op. cit., p. 795) – dreptul internaţional primează în raport cu cel intern, căci existenţa unui sistem juridic internaţional implică superioritatea acestuia faţă de subiectele lui. În acelaşi sens, D. Gh. Dicke preciza că pentru existenţa însăşi a dreptului internaţional public este necesar primatul acestuia asupra celui intern. (Les trăite* internationaux et le droit intern dans le sisteme juridique suisse, în „Publications de l'Institut suisse de droit compare", nr. 5, Zürich, 1986, p. 91).

Nu este vorba de a opta între monismul şi dualismul juridic. Aceasta este o chestiune abstractă, teoretică. Realitatea este că asigurarea primatului dreptului internaţional rămâne o problemă a dreptului intern, numai prin dispoziţiile interne garantându-se preeminenţa celor externe.

Legea nr. 4/1991 priveşte încheierea şi ratificarea tratatelor. („Monitorul Oficial" al României, nr. 5 din 12 ianuarie 1991).

Înţelegerile care se referă la „colaborarea politică şi militară, cele care fac necesară adoptarea unor legi noi sau revizuirea legilor în vigoare, precum şi cele care implică un angajament politic sau financiar ori se referă la probleme privind regimul politic şi teritorial al statului sau la statutul persoanelor, drepturile şi libertăţile cetăţeneşti sau participarea la organizaţii internaţionale, precum şi acelea care prevăd expres aceasta". Rezultă clar că integrarea acestora în dreptul intern se realizează prin legea naţională de ratificare sau de

confirmare a aderării. Aşadar, ele ocupă în sistemul juridic locul rezervat legii. Unele dintre materiile menţionate sunt însă de ordin constituţional (regimul politic şi teritorial, statutul persoanelor, drepturile şi libertăţile cetăţeneşti). Pentru asemenea ipoteze şi în funcţie de implicaţiile tratatului în sfera normelor stabilite prin Constituţie, Parlamentul poate proceda, după caz, la una din următoarele soluţii: refuzul de a ratifica sau de a confirma aderarea, solicitarea renegocierii tratatului pentru modificarea lui, revizuirea Constituţiei, dacă, sub raportul obiectului, revizuirea este posibilă. Cât priveşte celelalte acorduri, convenţii sau alte înţelegeri internaţionale care, prin obiectul lor, nu se includ în art. 4 al Legii nr. 4/1991, ele sunt de „competenţa Guvernului", dar acesta trebuie să informeze Parlamentul (art. 5 din aceeaşi lege). Ele sunt, aşadar, absorbite în dreptul intern prin hotărâri guvernamentale sau, după informarea Parlamentului, dacă este cazul, acesta va decide eventuala modificare a legislaţiei interne. În fine, acordurile şi înţelegerile în forma simplificată pot intra în vigoare de la data efectuării schimbului de note sau scrisori de Ministerul Afacerilor Externe (art. 6 din legea menţionată), dar, oricum, Guvernul trebuie să informeze Parlamentul în legătură cu problemele pe care le ridică aplicarea unor tratate, procedându-se, după caz, la înlăturarea neconcordanţelor cu normele interne (art. 10 din Legea nr. 4/1991). În concluzie, în cele din urmă, primatul normelor internaţionale se asigură prin manifestarea de voinţă a organelor naţionale competente. În condiţiile precizate de art. 20, alin. 2 din Constituţie, cât priveşte pactele şi tratatele „la care România este parte", problema eventualelor neconcordanţe şi, pe cale de consecinţă, asigurarea priorităţii reglementărilor internaţionale, sunt rezolvabile prin mijloacele tehnice la care ne-am referit în contextul exegezei art. 11, alin. 2 din Constituţie. Totuşi, Declaraţia Universală a Drepturilor Omului nefiind un pact sau tratat, un document producător de efecte juridice la care România să fi devenit „parte", dar ea stând la baza interpretării şi aplicării dispoziţiilor noastre constituţionale, explicaţia trebuie să fie alta. Însăşi Constituţia, prin indicarea expresă a acesteia în contextul art. 20, alin. 1, i-a atribuit semnificaţii juridice şi calitatea de a fi un element intrinsec al sistemului dreptului intern.

Dificultăţi pot apare şi în legătură cu ordonanţele Guvernului, cât priveşte locul acestora în sistemul izvoarelor formale ale dreptului

intern, întrucât ele ar urma să fie apreciate diferit, după cum au fost sau nu aprobate de Parlament (art. 114, alin. 5 din Constituţie). Înainte de o eventuală aprobare, ele aparţin categoriei hotărârilor Guvernului, după eventuala lor aprobare acestea dobândesc o forţă juridică egală legilor.

Greu de stabilit de asemenea locul actelor normative care provin de la autorităţile locale. De exemplu, cele ale consiliului local în raport cu cele ale primarului, din moment ce ambele aceste organe sunt „reprezentative" şi au aceeaşi bază electorală55. Sau relaţia dintre actele organelor menţionate şi actele normative ale prefectului, întrucât – cum precizează art. 98, alin. 2 din Legea nr. 69/1991 – între consiliile locale şi judeţene, primari şi prefect, cât şi între preşedinţii consiliilor judeţene şi ai celor locale nu există raporturi de subordonare.

Aşa fiind, să reţinem că înşiruirea actelor juridice normative, astfel cum aceasta a fost făcută, nu semnifică întocmai şi ierarhia acestor acte. Cu o singură excepţie: Constituţia. Ea se află indubitabil la vârful piramidei.

Principiul constituţionalităţii cumulează şi articulează mijloacele juridice având ca scop asigurarea conformităţii regulilor dreptului cu Constituţia56.

55 Consiliile locale şi primarii se aleg prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. Viceprimării se aleg prin vot indirect de către consiliile locale. (Art. 1, alin. 1 din Legea nr. 70/1991 privind alegerile locale.)

Din păcate, supremaţia Constituţiei este consacrată numai în contextul îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor. Probabil faptul că această supremaţie a devenit un loc comun, una din acele axiome care, dacă este afirmată şi demonstrată, se preface în banalitate, scuteşte de imputări. Supremaţia Constituţiei este un truism.

Cerinţa irepresibilă a conformităţii poate fi examinată în două accepţiuni: materială, adică raportarea regulilor dreptului la conţinutul reglementărilor constituţionale; formală, adică raportarea respectivelor reguli la procedurile instituite de Constituţie pentru emiterea lor57.

Principiul constituţionalităţii nu este reductibil doar la una dintre cele două accepţiuni. El trebuie să se exprime sub ambele aspecte.

Principiul constituţionalităţii rezumă, în cele din urmă, relaţia dintre autoritate şi libertate. Problema drepturilor şi a libertăţilor individuale apare ca fiind şi o problemă esenţialmente de constituţionalitate.

156. „Blocul constituţional" – expresie frecvent întrebuinţată în doctrina franceză, poate datorită plasticităţii şi forţei ei de sugestie – este – păstrând maniera de exprimare – un „imobil" alcătuit din „piese constituţionale". Care sunt aceste „piese" şi cum sunt ele articulate?

„Blocul constituţional" cuprinde ansamblul regulilor juridice, indiferent de sursa acestora şi de procedura lor de adoptare, care au ca obiect reglementarea unor „materii" constituţionale. Aşadar, criteriul suficient de apreciere este – în acest caz – cel material. Având un asemenea reper, fac parte din sistemul normelor constituţionale sau, după caz, sunt susceptibile de integrare în acest sistem următoarele categorii de norme:

— Normele cuprinse în Constituţie, indiferent de locul aşezării lor, de maniera tehnică în care sunt formulate58, de gradul lor de generalitate59 sau de concretitudine;

— Tratatele internaţionale60 privind drepturile omului, la care România este parte, precum şi celelalte tratate care, prin ratificare sau

57 în acelaşi sens, J. Gicquel se referă la „conformitatea internă" şi „conformitatea externă" (op. cit., p. 210).

58 Sunt deci norme constituţionale şi eventualele precepte cuprinse în preambulul unei constituţii, întrucât preambulul realizează o funcţie introductivă la actul juridic normativ. Nu au însă un asemenea caracter considerentele cuprinse într-o eventuală expunere de motive.

59 Sunt norme constituţionale şi principiile cuprinse în aşezământul juridic fundamental, caracterul normativ al unui principiu neputând fi pus în discuţie prin trimitere la structura lui logico-formală. (în acelaşi sens: I. Muraru, Drept constituţional şi instituţii politice, Universitatea Ecologică, Bucureşti, 1990, p. 23.) aderare potrivit legii, fac parte din dreptul intern, dacă acestea au ca obiect „materii" constituţionale;

— Legile organice61, prin care sunt reglementate relaţii sociale privind instituţionalizarea puterii şi cadrul de exercitare a acesteia (de exemplu, cele prin care se reglementează sistemul electoral, modul de organizare şi desfăşurare a referendum-ului, organizarea şi

funcţionarea partidelor politice, organizarea şi funcţionarea instanţelor judecătoreşti, regimul stării de asediu şi al celei de urgenţă ş.a.);

— Legile ordinare, în măsura în care acestea au implicaţii în sfera unor raporturi de drept constituţional (de exemplu, legea având ca obiect ocuparea unor funcţii sau demnităţi publice în considerarea calităţii de cetăţean român sau legea privind statutul juridic al cetăţenilor străini şi al apatrizilor care locuiesc în România, precum şi condiţiile de acordare ori de retragere a dreptului de azil);

— Hotărârile având ca obiect organizarea şi funcţionarea Camerei Deputaţilor şi a Senatului62;

— Cutumele constituţionale63, această „veritabilă sevă constituţională – cum spunea J. Gicquel – care întreţine cu constituţia

60 în context, noţiunea de „tratate internaţionale" este întrebuinţată în sens larg şi convenţional, incluzând şi acele documente internaţionale care, stricto sensu, nu sunt tratate (de exemplu, Declaraţia Universală a Drepturilor Omului).

61 Legile organice sunt legi „intermediare", între constituţie şi legile ordinare.

62 Admiţând că şi regulamentele de organizare şi funcţionare ale celor două Camere sunt izvoare ale dreptului constituţional, I. Muraru precizează că acestea „sunt legi şi, ca atare, ele sunt cuprinse implicit în categoria legilor". (Op. cit., p. 29). Ne îngăduim să credem că, dacă în condiţiile unui parlament unicameral, calificarea regulamentului ca lege ar putea constitui eventual o ipoteză ştiinţifică, anevoios de susţinut, dar şi cu unele şanse de persuasiune, în condiţiile unui parlament bicameral o astfel de încercare ar fi, poate, temerară pentru un prim şi prea simplu motiv, suficient sieşi: regulamentul este o hotărâre cu caracter normativ adoptată, în baza principiului autonomiei regulamentare, de o singură Cameră, pe când legea este produsul manifestărilor de voinţe ale celor două Camere.

63 „Cutuma constituţională" trebuie deosebită de „convenţia constituţională", aceasta din urmă semnificând „acordul politic" prin care se conciliază în jurul unui text constituţional ori se contrazice un astfel de text. (Termenul, de origine engleză, a fost definit de A.V. Dickey, An Introduction to the Study of the Law the Constitution, Londra, 10 e bd, 1982, p. 422.) De exemplu, în faza dezbaterii de către Adunarea Constituantă a antreproiectului de Constituţie, în cadrul

lărgit al Comitetului Permanent al Adunării, cu participarea reprezentanţilor partidelor politice prezente în relaţii dialectice". Acestea însă, cu următoarele precizări: a) Practica din procesul constituţional64 să se convertească într-adevăr în cutume65; b) Cutuma să îndeplinească exclusiv o funcţie interpretativă sau supletivă faţă de dispoziţiile constituţionale, să fie deci praeter legem, iar nu contra legem sau abrogativă 6; c) Cutuma să nu constituie forma ocultă de violare a constituţiei67. Cutuma nu are deci un rol preponderent, dar niciunul insignifiant68;

— Construcţia jurisprudenţială a unor precepte constituţionale. Acesta componentă a „blocului constituţional" trebuie însă tratată restrictiv şi cu multă prudenţă: a) Instanţele judecătoreşti nu pot crea norme independente, nici norme noi, ele trebuie să se mărginească la aplicarea legii; b) În sistemul constituţional actual, prerogativele

V-„iParlament şi a Comisiei pentru elaborarea proiectului, au fost convenite unele dintre viitoarele texte constituţionale (art. 23, art. 32, art. 127 ş.a.).

64 Practica aplicării Constituţiei nu este sinonimă cutumelor constituţionale. Pentru ca o practică să devină cutumă, ea trebuie să întrunească condiţiile acesteia. De exemplu, după constituirea primului Parlament, pe bâza Decretului-Lege nr. 92/1990, şi până la adoptarea Constituţiei, s-au înregistrat – cum era şi de aşteptat – unele practici constituţionale, prin care au fost întregite sumarele dispoziţii ale respectivului act normativ în ce priveşte, mai ales, funcţionarea autorităţilor publice şi raporturile dintre acestea. (Astfel, organizarea unor şedinţe comune ale celor două Camere şi adoptarea de hotărâri comune, consultarea grupurilor parlamentare înainte de a se trece la deliberare, revenirea asupra votului, investirea numai parţială a Guvernului ş.a.) Unele dintre aceste „practici" au fost „absorbite" în cuprinsul Constituţiei (de exemplu, şedinţele comune), altele au fost prohibite prin reglementarea constituţională (de exemplu, votul de încredere acordat de Parlament priveşte Guvernul în totalitatea lui, nefiind posibilă decât investirea sau demiterea colectivă a acestuia).

65 Adică, practica să fie repetată, de durată, constantă, clară, acreditată ca atare şi confirmată printr-un fapt sau o decizie oarecare.

66 Abrogarea sau modificarea unui text constituţional nu poate fi decât expresă. Ea nu poate rezulta dintr-un fapt de încălcare a Constituţiei. Oricum, în cazul constituţiilor scrise şi care stabilesc o

procedură specială de revizuire, cutuma constituţională adversus legem este prin definiţie incompatibilă cu acestea, căci, altfel, procedura însăşi de revizuire este lipsită de sens, devenind deci inutilă.

67 Practica, în procesul aplicării Constituţiei, devine un fapt de violare a acesteia, atunci când ea este opera unei singure „puteri", contrar voinţei celorlalte.

68 într-o concepţie sociologică, cutuma constituie infrastructura pe care se edifică dreptul, ea reprezintă ghidul modului de aplicare şi de dezvoltare a legislaţiei. În concepţia pozitivismului legislativ, cutuma îndeplineşte un rol extrem de restrâns, insignifiant. Ambele concepţii sunt aşezate la extreme: prima exaltează realitatea; a doua o minimalizează. (Mai pe larg: Rend David, Camille Jauffret – Spinosi, Les sistemes de droit contemporains, 9 ed., Dalloz, Paris, 1988, p. 139 – 142.) legislative sunt atribuite organului legiuitor (Parlamentul), precum şi, în condiţii speciale, predeterminate, pe o perioadă limitată, organului central cu competenţă generală (Guvernului) 69. Natura prerogativelor atribuite prin Constituţie diferitelor categorii de organe ale statului exclude, în principiu, posibilitatea întrunirii la un singur organ a doua funcţii distincte, cea legislativă şi cea judecătorească.

Totuşi, nu putem face abstracţie de faptul că, în procesul de interpretare a legii şi de aplicare a acesteia, instanţele judecătoreşti, definind sau precizând textele constituţioanle, ele au nu numai posibilitatea de a contura sensul acestora şi scopul lor, dar şi de a le întregi, dacă însăşi legea fundamentală, în anumite situaţii, le permite să procedeze astfel. Câteva dintre prevederile constituţionale credem că au forţă de sugestie, în acest sens. Potrivit art. 20 din Constituţie, dispoziţiile constituţionale privitoare la drepturile şi la libertăţile cetăţenilor trebuie să fie „interpretate şi aplicate" în concordanţă cu Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, cu pactele şi cu celelalte tratate la care România este parte70. Valorizând prevederi din documentele internaţionale, cu valoare exclusiv politică şi morală, din pactele şi celelalte tratate, instanţele judecătoreşti vor întregi reglementările naţionale, atât în ce priveşte conţinutul drepturilor şi al libertăţilor, cât şi în ceea ce priveşte sistemul lor de garanţii. În situaţii destul de frecvente, instanţele trebuie să definească concepte indefinite sau insuficient definite, fluctuante chiar prin natura lor. De exemplu, tratament „degradant" (art. 22, alin. 2), „bunele moravuri"

(art. 26, alin. 2, art. 30, alin. 7), „ordinea publică" (art. 26, alin. 2, art. 27, alin. 2, litera c), „în timpul nopţii" (art. 27, alin. 4), „spirit de toleranţă" şi „respect reciproc" (art. 29, alin. 2), „demnitate" (art. 30, alin. 6), „viaţă particulară" (art. 30, alin. 6), „principiile statului de drept" (art. 37, alin. 2), „pericol" (art. 39, alin. 2, litera c), „trai decent" (art. 43, alin. 1), „utilitate publică" (art. 41, alin. 3), „dreaptă

69 Delegarea legislativă se realizează printr-o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanţe în domenii care nu fac obiectul legilor organice (art. 114). O Statul poate deveni „parte" la unele convenţii internaţionale fără cerinţa ratificării ulterioare, dacă legea permite. Dar există chiar situaţii în care, în sens larg vorbind, România devine „parte" la documente internaţionale prin simpla „recunoaştere" a valabilităţii şi utilităţii acestora, asumându-şi totodată, unilateral, obligaţia de a le respecta.

Despăgubire" (art. 41, alin. 3), „interes general" (art. 41, alin. 4), „morală publică" (art. 49, alin. 1), „aşezare justă" a sarcinilor fiscale (art. 53, alin. 2), „bună-credinţă" (art. 54), „proporţionalizarea" restrângerii exercitării dreptului (art. 49, alin. 2) etc.

Două dispoziţii în materie civilă, aparent contradictorii, implică totuşi ideea că trebuie să admitem, în condiţii restrictive, „puterea normativă a jurisprudenţei". Pe de o parte, judecătorii nu se pot pronunţa prin hotărârile lor pe cale de „dispoziţii generale şi reglementare asupra cauzelor" ce le sunt aduse spre rezolvare (art. 4

C. Civ.) 71. Pe de altă parte, ei nu pot refuza judecata, „sub cuvânt că legea nu prevede sau că este întunecată sau neîndestulătoare", căci, altfel, ei sunt culpabili de denegrare de dreptate (art. 3 C. civ.).

Aşadar, instanţele sunt obligate, prin lege, să creeze norma, atunci când „legea nu prevede", sau să o întregească, când ea este „neîndestulătoare". Normele „create" sau „întregite" pot fi incluse în „blocul constituţional" dacă, firește, ele au ca obiect materii constituţionale (bunăoară, mai ales şi frecvent, drepturile şi libertăţile fundamentale). Construcţia jurisprudenţială este însă îngrădită în conţinut şi efecte: a) Mai întâi, pentru că, de fapt, instanţele – în situaţiile arătate – nu construiesc o „normă", în sensul riguros la termenului, ci formulează un principiu de drept, prin interpretarea elorlalte principii şi a ansamblului legislaţiei, principiu aşezat la baza otărârii pronunţate; b) Apoi, pentru că hotărârea instanţei este

ircumscrisă unui „caz concret", iar autoritatea de lucru judecat, în condiţiile triplei identităţi de obiect, părţi şi cauză – subliniem „cauză" pentru ceea ce aici ne interesează – operează numai faţă de părţi şi istanţă. În aceste. Condiţii şi în asemenea limite, construcţia jrisprudenţială poate fi, în principiu, admisă.

Dar, neîndoios, ceea ce va aduce un aport substanţial la înzestrarea blocului constituţional" va fi practica pe care o va realiza Curtea Constituţională, ale cărei decizii sunt, în principiu, obligatorii".

— Ordonanţele Guvernului sunt – şi ele – susceptibile de itegrare în „blocul constituţional", dacă au ca obiect „materii" în acelaşi sens, P. Pactet, op. cit., p. 528 – 529; Ch. Cadoux, op. cit., p. 168 – 169. L. se vedea de asemenea: R. David, C. Jauffret-Spinoşi, Les grands sistemes de droit comtemporains, se bd., Ed. Dalloz, Paris, 1988, p. 143 şi urm.

Constituţionale (de exemplu, garanţiile drepturilor şi libertăţilor fundamentale). Ele au însă o semnificaţie cu totul restrânsă: a) Domeniile în care se emit ordonanţe nu trebuie să facă obiectul legilor organice; b) Ordonanţele trebuie să aibă totdeauna la bază o lege specială de abilitare sau, după caz, ele trebuie depuse spre aprobare Parlamentului; c) Ele sunt vremelnice; d) Sunt incerte, pentru că Parlamentul le poate respinge. Totuşi, nu le putem ignora, întrucât ordonanţele aprobate de Parlament au forţa juridică a legilor ordinare. Iar dacă legea ordinară este o sursă a „blocului constituţional", principial poate fi o astfel de sursă şi ordonanţa. (De altminteri, art. 144, lit„E" din Constituţie ne confirmă, credem, concluzia, din moment ce excepţia de neconstituţionalitate poate privi atât legile, cât şi ordonanţele).

Concluzia ce se impune este aceea că „blocul constituţional" este alcătuit dintr-o varietate de precepte constituţionale sau cu valoare constituţională şi că, în orice caz, sfera acestuia este mai largă decât cuprinsul Constituţiei.

Articularea elementelor72 care alcătuiesc „blocul constituţional" are la bază trei principii: a) Principiul supremaţiei Constituţiei; b) Principiul legalităţii; c) Principiul preeminenţei reglementărilor internaţionale faţă de cele interne, în materia drepturilor şi a libertăţilor fundamentale.

157. Controlul constituţionalităţii. O posibilă şi unică relaţie între suveranitatea naţională şi lege „ar putea conduce la ideea că orice

formă de control al constituţionalităţii legilor este inadmisibilă, doar legea este expresia „voinţei generale", este ea însăşi obiectivarea suveranităţii. Aşadar, prin definiţie, legea s-ar dovedi incontrolabilă, necenzurabilă. Respingerea ab initio a oricărei forme de control al constituţionalităţii legilor ar fi însă cu totul anacronică: într-adevăr, legea este expresia voinţei generale, dar ea nu exprimă această voinţă decât respectând Constituţia; în sens larg, legea este un act de aplicare a Constituţiei, prin urmare un act interpretabil, ca toate actele sau faptele circumstanţiale; multitudinea

2 Nu am menţionat printre aceste elemente „decretele-legi". Nu pentru că ele n-ar fi susceptibile de integrare în „blocul constituţional" (de exemplu, Decretul-Lege nr. 92/1990, care a fost, totodată, şi o „mini-constituţie"), ci pentru că aparţin trecutului, fiind acte specifice Consiliului Provizoriu de Uniune Naţională.

* t„Nsliluţional II şi diversitatea relaţiilor sociale – obiect de reglementare a legii – provoacă ineditul situaţiilor juridice concrete, greu sau imposibil de închipuit la data edificării legii, în forma ei esenţialmente generală, impersonală; Constituţia nu defineşte numai o ordine juridică obiectivă, care interesează autorităţile politice şi judecătoreşti, ci şi o ordine juridică subiectivă, care interesează persoanele fizice, sub aspectul drepturilor şi al libertăţilor acestora; în fine, legiuitorul însuşi nu este infailibil.

Constituţia – prin conţinutul şi forma ei – este o „lege cu puterea la pătrat". Ea trebuie deci să se impună tuturor celorlalte legi. Altminteri, ea ar deveni un simplu substantiv comun. Ierarhia normelor juridice ar fi – şi ea – inutilă, iar echilibrul instituţional, precum şi efectivitatea drepturilor şi a libertăţilor ar ajunge să fie simple deziderate.

Legea fundamentală a României a instituit un control al constituţionalităţii legilor, iniţiativelor de revizuire a Constituţiei, regulamentelor Parlamentului şi ordonanţelor Guvernului, printr-un organ special şi specializat: Curtea Constituţională73.

Capitolul II

STATUTUL CONSTITUŢIONAL AL OMULUI ŞI CETĂŢEANULUI

Secţiunea l-a

DREPTURILE, LIBERTĂŢILE ŞI ÎNDATORIRILE FUNDAMENTALE

158. Preliminarii. Tema drepturilor, a libertăţilor şi a

îndatoririlor fundamentale a fost şi este, în esenţă, aceeaşi dintotdeauna şi pretutindeni. Timpul şi contextul istoric n-au făcut decât să o amplifice sau – <şi acesta este sensul real, ascendent şi pozitiv – să-i diminueze acuităţile, prin rezolvări tot mai încurajatoare.

73 Pentru dezvoltări, a se vedea infra, titlul final.

Interesul este de la sine înţeles. Această temă morală, politică şi juridică este indeniabilă. A devenit de asemenea un loc comun adevărul că edificiul constituţional al oricărei ţări este cu siguranţă sortit prăbuşirii dacă principala coloană de susţinere a acestuia drepturile şi libertăţile omului şi ale cetăţeanului – nu este reală şi durabilă. Indubitabil, dinamica istoriei umanităţii sugerează forma de mişcare a unui bumerang: totul pleacă de la om şi revine la el. În folosul sau împotriva lui. Omul este reperul axiologic cardinal al oricărui sistem juridic.

Nu este deci deloc întâmplător faptul că, după un prim titlu la Constituţie, sintetizând unele dintre principiile ce guvernează întreaga" materie constituţională" 74, urmează titlul având ca substanţă drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale, un titlu dens, conceput în manieră exhaustivă şi finalizat aproape la fel75, un titlu cu ambiţii tutelare.

74 Titlul I al Constituţiei, intitulat „Principii generale", a fost, uneori, pe parcursul articulării lui, apreciat fie ca o „introducere" la Constituţie, fie ca un toreambul" al acesteia. El nu este niciuna, nici alta. Este pur şi simplu prima parte a materiei constituţionale, iar regulile aici cuprinse, sub denumirea de „principii generale", sunt – şi ele – norme – de mai mare generalitate – asemenea tuturor celorlalte norme din corpul Constituţiei. De altfel, chiar dacă acest titlu ar fi avut semnificaţia unui preambul, prescripţiile lui ar fi fost obligatorii, înzestrate cu forţă juridică, întrucât preambulul, realizând o funcţie introductivă la actul fundamental, cuprinde el însuşi norme fundamentale. (Pentru dezvoltări, a se vedea: I. Deleanu, Preambulul şi expunerea de motive, în „Studia Universitatis Babeş-Bolyai", 1976, p. 6 şi urm.)

75 Poate fi sugestivă, sub acest aspect, comparaţia reglementărilor cuprinse în Constituţia României, privitor la drepturile şi libertăţile fundamentale, cu prevederile înscrise în Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, Pactul internaţional relativ la drepturile civile şi politice şi Pactul internaţional relativ la

drepturile economice, sociale şi culturale. (Această comparaţie a fost făcută şi de Oficiul Naţiunilor Unite de la Geneva, Centrul pentru drepturile omului, consemnată în Raportul din 28 iunie 1991 al colectivului serviciilor consultative şi de asistenţă tehnică acordată autorităţilor române în cadrul elaborării proiectului de Constituţie, colectiv cu care Comisia de redactare a proiectului a avut contacte nemijlocite). Ar rezulta din această comparaţie că legea fundamentală a României nu se referă sau nu se referă expres doar la drepturile menţionate în art. 6 (recunoaşterea personalităţii juridice) şi art. 27. Pct. 2 (protecţia proprietăţii intelectuale) ale Declaraţiei Universale, întrucât astfel de reglementări fac obiectul legii civile. În rest, „catalogul" drepturilor şi libertăţilor fundamentale corespunde întocmai standardelor internaţionale.

Este inutil să revenim asupra unor subiecte76, aşa încât, după sugestia pe care o facem în legătură cu o posibilă clasificare – poate, mai degrabă, metodologică – a drepturilor şi a libertăţilor fundamentale, vom proceda la examinarea, sumară, a acestora, stăruind numai asupra garanţiilor pe care însăşi Constituţia le aşază la fundamentul lor.

159. Principiile reglementării drepturilor şi libertăţilor fundamentale. Sub denumirea de „dispoziţii comune", similară sintagmei „principii comune", în Constituţie sunt înscrise câteva reguli structurante77:

1°. Cetăţenii beneficiază de drepturile şi de libertăţile consacrate prin Constituţie şi prin alte legi şi au obligaţiile prevăzute de acestea (art. 15). Principiul astfel formulat are multiple semnificaţii: a) El evocă universalitatea drepturilor şi a libertăţilor, precum şi egalitatea deplină între cetăţeni, sub aspectul vocaţiei lor la orice drept sau libertate; b) În sensul acestui principiu, drepturile şi obligaţiile constituie o unitate sui generis, această unitate dând expresie echităţii şi egalităţii în tratament juridic78. Adeseori, obligaţiile sunt indisolubil legate de drepturi, încât exercitarea sau chiar existenţa dreptului nu pot fi concepute în lipsa obligaţiei. Uneori, obligaţiile prevalează faţă de drepturi sau îndeplinirea obligaţiei constituie tocmai cauza dreptului79; c) Textul implică – şi în acest domeniu – principiul legalităţii, conform căruia nici drepturile, nici îndatoririle nu pot fi contra legem sau praeter legem.

Cât priveşte universalitatea drepturilor şi a libertăţilor, ea s-ar fi

putut exprima şi printr-o altă formulă: „Cetăţenii au dreptul de a

76 A se vedea supra, nr. 18.

77 Chiar cu riscul unor repetări, le vom întregi cu alte câteva asemenea reguli enunţate, disparat, în cuprinsul Constituţiei, dar interesând materia drepturilor şi a libertăţilor fundamentale.

78 Referiri explicite la îndatoriri întâlnim atât în Declaraţia Universală (art. 29, paragraful 1), cât şi în preambulul fiecăruia din cele două pacte. Art. 29 şi 30 ale Declaraţiei Universale constituie premisa majoră a oricărui silogism având ca obiect drepturile, libertăţile şi îndatoririle omului.

79 Potrivit definiţiei din Black's Law Dictionary, „îndatorirea" este: „Acţiunea umană întocmai conformă legilor pe care noi suntem ţinuţi să le respectăm". În sens larg însă, „îndatorirea" cuprinde" toate actele şi toate manifestările care, moral sau juridic, incumbă persoanei. În această accepţiune, „datoria" ar fi o „obligaţie morală", iar „îndatorirea" o „obligaţie legală".

Face orice nu este interzis de lege" 80. Ar fi fost, într-adevăr, cea mai succintă şi cea mai cuprinzătoare definiţie a „universalităţii drepturilor". Ea ar fi avut însă cel puţin două neajunsuri: ar fi fost un enunţ precumpănitor filosofic şi moral; Constituţia nu s-ar mai fi înfăţişat ca o cartă a drepturilor, ci ca o lege a interdicţiilor;

2°. Cetăţenii sunt egali în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără privilegii şi fără discriminări (art. 16, alin. 1). Textul face o aplicaţie specifică a principiului enunţat la art. 4 al Constituţiei: egalitatea între cetăţeni8. Egalitatea este o valoare fundamentală în „familia umană", ea constituind „fundamentul libertăţii, justiţiei şi păcii în lume" 82.

Egalitatea în faţa legii şi a autorităţilor publice nu poate implica ideea de standardizare, de uniformizare, de înscriere a tuturor cetăţenilor sub semnul aceluiaşi regim juridic, indiferent de situaţia naturală sau socio-profesională a acestora. Principiul egalităţii presupune ca la situaţii egale să se aplice un tratament juridic egal. Dar, în acelaşi timp şi aparent paradoxal, principiul egalităţii implică şi dreptul la diferenţiere în tratament juridic, căci, în măsura în care egalitatea nu este naturală, impunerea unui tratament juridic egal ar însemna discriminare. Altfel spus, situaţiilor egale să le corespundă un tratament juridic egal; la situaţii diferite, tratamentul juridic nu poate fi decât diferit. Aceasta, dacă: există o motivare obiectivă şi rezonabilă; nu se ajunge astfel la o disproporţie între scopul urmărit prin

tratament juridic inegal şi mijloacele folosite83. De altfel, însăşi

80 Această formulare a făcut obiectul unui amendament al grupului parlamentar majoritar din Adunarea Constituantă.

81 El dă expresie, în plan particular, enunţului solemn de la art. 1 al Declaraţiei Universale: „Toate fiinţele umane se nasc libere şi egale în demnitate şi drepturi".

82 La alineatul 3 al art. 16 se precizează că: „Funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoane care au numai cetăţenia română şi domiciliul în ţară". Textul nu contrazice „Convenţia privitoare la discriminarea în materie de funcţie şi de profesie", din 15 iunie 1960, întrucât: a) în condiţiile recunoaşterii dublei sau multiplei cetăţenii, ar fi fost inadmisibil şi practic imposibil ca, o persoana a care are şi o cetăţenie străină să ocupe în România o „funcţie publică"; b) Lipsa domiciliului în ţară face imposibilă exercitarea funcţiei; c) Convenţia are în vedere alte criterii dicriminatorii (art. 1 şi 2).

În sensul acestor considerente, a se vedea: Decizia Curţii Constituţionale, nr. 85 din 27 iulie 1994, în „Monitorul Oficia!" al României, nr. 209 din II august 1994;

Constituţia admite „discriminarea pozitivă". Bunăoară, art. 38, alin. 2 impune şi unele măsuri speciale de protecţie socială a muncii; art. 45, alin. 1 spune expres că se bucură de un „regim special de protecţie" copiii şi tinerii; art. 46 instituie de asemenea o „protecţie specială" pentru persoanele handicapate;

3°. Exercitarea drepturilor şi îndeplinirea obligaţiilor trebuie să se realizeze în ambianţa statului de drept. „Nimeni nu este mai presus de lege" – proclamă art. 16, alin. 2 din Constituţie.

Deşi principiul este înscris în contextul „dispoziţiilor comune" privitoare la drepturi şi libertăţi, el are o semnificaţie mai largă, solicitând subordonarea tuturor subiecţilor de drept faţă de lege, indiferent de calitatea lor. Numai astfel statul de drept îşi poate afirma forţa morală şi poate contribui la împlinirea idealului colectivităţii umane84;

4°. Dispoziţiile constituţionale privitoare la drepturile şi la libertăţile cetăţenilor vor fi interpretate şi aplicate în concordanţă cu Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, cu pactele şi cu celelalte tratate la care România este parte. Dacă există neconcordanţe între pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la

care România este parte, şi legile interne, au prioritate reglementările internaţionale (art. 20, alin. 1 şi 2). Sunt – se poate spune – dispoziţiile „cheie" pentru fixarea dimensiunilor actuale ale protecţiei individului, Decizia Curţii Constituţionale, nr. 107 din 1 noiembrie 1995, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 306 din 30 decembrie 1995.

84 Principiul egalităţii în faţa legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situaţii care, în funcţie de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea, el nu exclude ci, dimpotrivă, presupune soluţii diferite pentru situaţii diferite. (Decizia Curţii Constituţionale, nr. 1 din 8 februarie 1994, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 69 din 16 martie 1994.) Pentru unele situaţii de „discriminare negativă", a se vedea: Decizia Curţii Constituţionale, nr. 4 din 3 iulie 1992, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 182 din 30 iulie 1992; Decizia nr. 35 din 1 iulie 1993, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 218 din 6 septembrie 1993; Decizia nr. 60 din 14 octombrie 1993, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 12 din 19 ianuarie 1994; Decizia nr. 47 din 17 mai 1994, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 139 din 2 iunie 1994; Decizia nr. 3 din 6 ianuarie 1994, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 145 din 8 iunie 1994; Decizia nr. 27 din 12 martie 1996.

Măsurilor naţionale în acest domeniu asociindu-li-se cele cu caracter internaţional 5.

Relaţia dintre dreptul comunitar şi dreptul naţional poate îmbrăca una dintre următoarele forme: 86 a) o relaţie de substituire, când competenţa reglementării drepturilor aparţine autorităţilor comunitare. Această competenţă poate fi totală sau parţială; b) o relaţie de armonizare, când dreptul naţional continuând să existe, el trebuie să se adapteze şi să evolueze în funcţie de exigenţele definite şi impuse de dreptul comunitar. Cu alte cuvinte, nu-şi determină el însuşi, în totalitate, obiectivele; c) o relaţie de coordonare, care pare sinonimă cu armonizarea. O astfel de relaţie se realizează atunci când în spaţiul dreptului naţional dreptul comunitar intervine, în beneficiul subiectelor de drept, pentru a asigura anumite efecte uniforme; d) o relaţie de coexistenţă, când cele două sisteme de drept, urmărind aceleaşi obiective şi reglementând aceleaşi probleme, o fac pentru situaţii prin ipoteză diferite şi cu preocupări care nu sunt identice, îndeplinind deci, fiecare, o funcţie proprie.

Astfel cum s-a precizat87, dispoziţiile art. 20 din Constituţie implică două consecinţe majore: a) Obligaţia legiuitorului ca

întotdeauna să verifice dacă proiectele de legi pe care le dezbate şi le

85 Persoana nu este – încă – un subiect distinct faţă de stat pe planul dreptului internaţional. Totuşi, tendinţa de a i se recunoaşte o asemenea calitate este marcantă. Succesiv şi progresiv s-a admis că individul are o capacitate juridică restrânsă şi pe plan internaţional, sub aspectul unor îndatoriri şi al unor responsabilităţi proprii. (în acest sens, Tribunalul militar de la Nürnberg şi cel pentru Extremul Orient de la Tokio, prin hotărârile lor, au contribuit la atingerea scopului ca, ex proprio vigore, dreptul internaţional să devină aplicabil direct indivizilor, nu prin intermediul statelor). Recunoaşterea dreptului persoanei de a se plânge unor organisme internaţionale, în cazul violării drepturilor sau libertăţilor ei, constituie de asemenea o măsură semnificativă în sensul proiectării individului ca subiect de drept internaţional. Aceasta, contrar doctrinei pozitiviste tradiţionale, după care numai statele pot fi asemenea subiecte. Menţionăm, în acest sens, Protocolul facultativ privind Pactul internaţional relativ la drepturile civile şi politice. Convenţia internaţională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială şi Convenţia contra torturii şi a altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante. (Pe larg, a se vedea: Liberté de l'individu en droit, par E.

— J.A. Daes, raportor special, în Droits de Wiomme, Nation Unites, New York. 1990, nr. 3, passim).

J. Boulouis, Droit institutionnel des communautes européennes, de ed., Montchrestien, 1991, p. 209 – 213.

Muram, op. cit., vol. I, p. 222.

Adoptă se corelează cu tratatele internaţionale la care România este parte; b) Obligaţia autorităţilor publice competente ca, în procesul negocierii, încheierii şi ratificării tratatelor internaţionale, să acorde atenţie corelaţiei dintre prevederile actului internaţional şi dreptul românesc, iar în situaţii mai dificil de depăşit să se folosească procedeul rezervelor sau al declaraţiilor.

Art. 20 trebuie conjugat cu art. 11 al Constituţiei, care motivează modul de receptare a normelor internaţionale: a) Statul român se obligă să îndeplinească întocmai şi cu bună-credinţă obligaţiile ce-i revin din tratatele la care este parte; b) Tratatele ratificate potrivit legii fac parte din dreptul intern. În aceste condiţii, preeminenţa normelor internaţionale faţă de cele interne nu mai este o problemă incidenţă cu suveranitatea, ci cu legalitatea, întrucât, prin ratificare88,

normele cuprinse în tratate se ordonează în sistemul juridic naţional. Dispoziţiile art. 20 din Constituţie trebuie interpretate în sensul că reglementările internaţionale au prioritate faţă de legile interne numai dacă respectivele reglementări sunt mai profitabile decât legile interne pentru protecţa drepturilor şi a libertăţilor persoanei. (în acest sens sunt de altfel edificatoare prevederile art. 60 al Convenţiei europene.) o interpretare contrară s-ar opune celei ratio legis a Convenţiei europene89 Alte câteva precizări credem că sunt necesare şi utile: a) în sens strict, Declaraţia Universală nu este un document juridic obligatoriu, ci – cum ea însăşi spune – un „ideal comun" spre care tind popoarele. Constituită însă ca reper pentru interpretarea şi aplicarea legii naţionale şi fiind sursa drepturilor şi

88 întrebarea care stăruie este aceea de a şti care este statutul normelor internaţionale în materia drepturilor omului cuprinse în documente internaţionale neratificate încă sau la care încă nu s-a aderat. Formal juridic şi simplist, asemenea norme nu numai că Nu au preeminenţă, dar ele nici nu obligă statul. Ar fi însă o concluzie care, fetişizând forma, ignoră realitatea. Ordinea juridică internaţională emană de la comunitatea naţiunilor şi ca „naţiune între naţiuni" trebuie să respectăm această ordine. Pe de altă parte, problema drepturilor omului nu mai este de mult o problemă strict internă. Tocmai internaţionalizarea ei îi conferă garanţia rezolvării. (Firește, o asemenea opinie comportă o explicaţie mai largă, precum şi nuanţările necesare).

89 A. se vedea, de asemenea: De Meyer, J. Breves răflections à-propos de Partide 60 de la Convention europienne des droits de l'homme, în „Protection des droits de l'homme: la dimension europăenne", Cologne, 1988, p. 128; J.D. Evrigenis, Le râie de la Convention européenne des droits de l'homme, în „New Perspectives for a Common Law în Europe", Cappelletti (bd.), Bruxelles, 1978, p. 350.

Libertăţilor consacrate prin legea naţională, drepturi universale şi prescriptibile, ea are indiscutabil cel puţin o valoare quasi-juridică; b) Deşi din cuprinsul art. 20 nu rezultă expres preeminenţa normelor internaţionale şi faţă de cele constituţionale, această întâietate trebuie admisă – în condiţiile deja precizate90 – căci, altminteri, întrucât reglementarea primară a drepturilor şi a libertăţilor se realizează prin normele legii fundamentale, principiul preeminenţei ar fi anulat91.

Firește că, pe calea aderării pure și simple la un tratat internațional, nu se poate ajunge la revizuirea implicită a Constituției. O asemenea ipoteză ar fi o bizarerie juridică și de ordinul enormității. Prin procedeul tehnic al „ratificării", normele cuprinse în tratat pot fi „adecvate" – recurgându-se la rezerve și declarații – atribuindu-le înțelesul compatibil cu normele constituționale. Dacă, totuși, nu se va putea altfel, condiția prealabilă a ratificării este revizuirea Constituției, după procedura și în limitele prevăzute de ea însăși. În perspectiva reintegrării în ambianța juridică europeană, ea însăși încă un proces în cristalizare, o prevedere expresă în Constituția României ar fi fost un obstacol în calea unor speculații obsesive, artificiale și deliberat negative92 în fine, art. 20 specifică preeminența reglementărilor internaționale cât privește „drepturile omului". Într-o consecventă

MA se vedea supra, nr. 153.

91 La o concluzie contrară pare să fi ajuns I. Muraru (op. cit., p. 222 – 223), dar, în fond, ea este similară celei deja avansate, din moment ce se spune: „Este clar că supremația Constituției, ocrotită explicit prin art. 51, nu permite ratificarea unui tratat internațional care ar contraveni prevederilor sale… În sistemul dreptului românesc, prevederile tratatelor internaționale nu pot fi situate, sub aspectul forței lor juridice, deasupra prevederilor Constituției… Dacă prevederile unor tratate internaționale ce se negociază conțin asemenea prevederi, ratificarea lor se poate face fie cu rezervele corespunzătoare, fie numai după ce Constituția este revizuită potrivit art. 147 și art. 148".

„Art. 54 din Constituția Franței precizează: „Dacă Consiliul Constituțional, sesizat de către Președintele Republicii, de către primul-ministru sau de către președintele uneia sau alteia dintre Adunări, a declarat că un angajament internațional cuprinde o clauză contrară Constituției, autorizația de ratificare sau de aprobare nu poate interveni decât după revizuirea Constituției". Art. 95 din Constituția Spaniei spune de asemenea că: „Încheierea unui tratat internațional conținând dispoziții contrare Constituției va trebui precedată de o revizuire a acesteia".

Logică juridică, trebuie admisă această preeminență și cât privește îndatoririle;

5°. Exercitarea unor drepturi sau a unor libertăți poate fi restrânsă prin lege93 și numai dacă se impune, după caz, pentru:

apărarea siguranţei naţionale94, a ordinii95, a sănătăţii6 ori a moralei publice97, a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor98; desfăşurarea instrucţiei penale; prevenirea consecinţelor unei calamităţi naturale ori ale unui sinistru deosebit de grav (art. 49, alin. L) 100. Problema restrângerii exercitării unor drepturi sau libertăţi fiind una dintre cele mai delicate, restrângerea trebuie să fie – şi este – ea însăşi circumscrisă. În acest sens: a) împrejurările care justifică restrângerea unor drepturi sau libertăţi sunt expres şi limitativ arătate, urmând deci regulile specifice excepţiilor; b) Deşi aceste împrejurări sunt „comune", ele pot justifica restrângerea numai „după caz", adică

93 într-una din variantele proiectului de Constituţie s-a precizat că este vorba despre o „lege organică". Ea a fost însă abandonată sub motivul că, uneori, măsuri minore cu caracter restrictiv pot şi trebuie să fie luate de către autorităţi administrative. Nu se deschide astfel calea abuzurilor, întrucât orice cetăţean se poate adresa justiţiei pentru protecţia drepturilor şi intereselor lui legitime (art. 21, alin. 1 şi 2 al Constituţiei).

Conceptul de „siguranţă naţională" vizează protecţia statului, mai ales în ceea ce priveşte integritatea teritorială şi independenţa naţională. (Siguranţa sau securitatea socială vizează protecţia societăţii).

95 „Ordinea publică" este ansamblul regulilor care asigură siguranţa societăţii şi a căror încălcare nu antrenează decât ilegalitatea parţială a unui act sau a unui fapt juridic. Adeseori se foloseşte şi conceptul de „securitate publică", cu un sens mai larg, semnificând ansamblul dispoziţiilor prin care se asigură liniştea publică, armonia socială, respectul faţă de lege şi faţă de deciziile legitime ale autorităţilor publice.

96 „Sănătatea publică" desemnează protecţia sanitară a întregii populaţii sau a unei părţi din aceasta.

97 „Morala publică" constituie ansamblul preceptelor de conduită, dependente de conştiinţa individului şi de cea a colectivităţii din care el face parte.

98 Asigurarea respectării „drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor" este o cerinţă de la sine înţeleasă, din moment ce persoana aparţine unei colectivităţi sociale. Drepturile şi libertăţile celorlalţi merită aceeaşi protecţie ca şi drepturile şi libertăţile proprii.

99 Instrucţia penală este o componentă a ordinii de drept şi ea

se înfăptuieşte, înainte de toate, sub semnul interesului general. Ea semnifică succesiunea actelor şi faptelor care articulează procesul penal, în aproape toate fazele şi etapele acestuia, având deci un înţeles mai larg decât cel în mod obişnuit acreditat.

100 Textul, în ansamblu, corespunde exigenţelor ce rezultă din art. 29 – 30 ale Declaraţiei Universale, art. 12, 14, 18 – 19 şi 21 ale Pactului relativ la drepturile civile şi politice şi art. 4 – 5 şi 8 ale Pactului relativ la drepturile economice, sociale Ş> culturale.

Ţinând seama de natura dreptului sau a libertăţii; c) Restrângerea nu poate fi discriminatorie, pe motiv de rasă, culoare, sex, limbă, religie sau origine socială102; d) împrejurările arătate nu sunt singurele care justifică restrângerea exercitării unor drepturi, la acestea adăugându-se altele, speciale, proprii unor drepturi sau libertăţi, de asemenea consemnate expres şi limitativ. (De exemplu: dreptul persoanei de a dispune de ea însăşi nu poate leza „bunele moravuri" 103 – art. 26, alin. 2; libertatea de exprimare nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viaţa particulară a persoanei, nici dreptul la propria imagine – art. 30, alin. 6; dreptul la grevă nu poate pune în pericol asigurarea serviciilor esenţiale pentru societate – art. 40, alin. 2 ş.a.m.d.; e) împrejurările „comune" de restrângere au un caracter temporar, ele sunt esenţialmente fortuite, pe când împrejurările „speciale" au un caracter permanent; f) Toate aceste împrejurări „comune" sau „speciale", sunt consacrate legal, ele neputând fi produsul convenţionalismului; g) Restrângerile – în concordanţă cu normele internaţionale în materie – trebuie să vizeze totdeauna un drept determinat sau o componentă determinată a respectivului drept şi, de asemenea, ele trebuie să fie compatibile cu posibilitatea exercitării celorlalte drepturi sau libertăţi; h) într-un sens mai larg, restrângerea exercitării unor drepturi sau libertăţi trebuie să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o – şi adecvată acesteia – fără să afecteze însăşi existenţa dreptului sau a libertăţii (art. 49, alin. 2) 104. Principiul proporţionalităţii este

101 Bunăoară, nicio împrejurare nu poate justifica restrângerea exercitării dreptului la viaţă, a dreptului de a nu fi supus la torturi, de a beneficia de legea penală mai blândă sau a libertăţii de a gândi ori a libertăţii religioase.

102 Restrângerea exerciţiului unor drepturi sau a unor libertăţi, prin lege, în condiţiile şi în limitele prevăzute de Constituţie, nu poate

avea semnificaţia discriminării. Criteriile discriminatorii sunt cele prevăzute la art. 4, alin. 2 din Constituţie: rasa, naţionalitatea, originea etnică, limba, religia, sexul, opinia, apartenenţa politică, averea, originea socială. Art. 14 al Convenţiei pentru protecţia drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale precizează că exercitarea drepturilor şi libertăţilor trebuie să fie asigurată, fără nicio deosebire, „fondată în special pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, originea naţională sau socială, apartenenţa la o minoritate naţională, avere, naştere sau orice altă situaţie" (s.n.).

103 Obiceiurile, naturale sau dobândite, cu privire la ceea ce este decent sau indecent, permis sau nepermis.

04 S-ar mai fi putut adăuga că restrângerea trebuie să se facă exclusiv în vederea favorizării „interesului general" într-o „societate democratică". (Aşadar, restrângerea nu poate fi făcută în profitul unei persoane sau a unei autorităţi, ci în favoarea colectivităţii sau a unei părţi din ea. Pe de altă parte, numai o „societate democratică" indiscutabil un principiu constituţional, dar, în cazul inexistenţei unor predeterminări legale a proporţionalităţii, aceasta este o chestiune concretă, de fapt, care urmează să fie verificată şi apreciată de autoritatea competentă în faţa căreia s-a invocat neproporţionalitatea; i) Nicio împrejurare de restrângere nu poate justifica eo ipso pierderea unor drepturi anterior dobândite sau reconsiderarea beneficiului produs prin dobândirea lor105; j) în nicio împrejurare nu poate fi refuzat dreptul persoanei de a se adresa justiţiei, pentru ca aceasta să aprecieze legalitatea măsurilor de restrângere. „Orice persoană – precizează Constituţia – se poate adresa justiţiei pentru apărarea drepturilor, a libertăţilor şi a intereselor sale legitime. Nicio lege nu poate îngrădi exerciţiul acestui drept" (art. 21, alin. 1 şi 2) 106; 6°. Cetăţenii români, cetăţenii străini şi apatrizii trebuie să-şi exercite drepturile şi libertăţile constituţionale cu bună-credinţă fără să încalce drepturile şi libertăţile celorlalţi (art. 54). Este implicată aici ideea sancţionării „abuzului de drept" 110 sau, corect vorbind, a „exercitării abuzive" a dreptului111. Într-adevăr, constituie garanţia că motivele de limitare sau restrângere a exercitării unor drepturi nu vor fi invocate abuziv).

105 Un drept dobândit este totdeauna rezultatul direct al unor factori obiectivi, aşa încât pierderea sau reconsiderarea lui trebuie să se întemeieze pe supoziţii legale, explicite. (E.

— J.A. Daes, Raportul, cât. Supra, nr. 392 – 393, p. 142).

106 în cazul persoanelor arestate, art. 23, alin. 4 consacră – drept constituţional – dreptul de habeas corpus (de la numele unei legi celebre în Anglia), dreptul arestatului de a se plânge judecătorului cu privire la legalitatea mandatului de arestare.

107 Interdicţia exercitării abuzive a drepturilor şi a libertăţilor nu priveşte numai drepturile şi libertăţile „constituţionale", ci toate drepturile subiective, precum şi quasi-drepturile, adică interesele legitime şi juridic protejate.

108 „Buna-credinţă" şi „reaua-credinţă" fiind categorii antinomice, ar rezulta că drept criteriu al abuzului este considerată vinovăţia. Şi mai departe, s-ar putea deduce de aici că legea fundamentală promovează teoria subiectivă sau psihologică cu privire la exercitarea abuzivă a dreptului. (Pentru dezvoltări, a se vedea: I. Deleanu, Drepturile subiective şi abuzul de drept, Editura „Dacia", Cluj-Napoca, 1988, p. 62 şi urm.).

109 Exercitarea abuzivă a unor drepturi subiective se poate produce chiar fără încălcarea drepturilor şi a libertăţilor celorlalţi. (De exemplu, în sensul art. 53 – 54 ale Legii nr. 18/1991, proprietarii terenurilor care nu le cultivă îşi exercită abuziv dreptul lor de proprietate. S-ar putea însă spune că astfel este lezat „interesul general").

110 încă în Declaraţia franceză a drepturilor omului şi cetăţeanului din 1789, s-a înscris responsabilitatea pentru exercitarea abuzivă a unei libertăţi (art. 11).

111 Expresia „abuz de drept" desemnează faptul exercitării dreptului pentru raţiuni sau în vederea unor scopuri contrare ratio legis.

Exercitându-şi drepturile, titularul lor trebuie să o facă în scopul social-economic sau politic pentru care legea a recunoscut şi a garantat acele drepturi. Devierea exercitării dreptului de la ratio legis înseamnă exercitarea lui anormală şi deci condamnabilă. Dar interdicţia exercitării abuzive a dreptului este ea însăşi susceptibilă de interpretare abuzivă. Aşa încât, considerăm că totdeauna problema „abuzului de drept" trebuie să facă obiectul unui control judiciar;

7°. Drepturile şi libertăţile sunt prerogative „definite", adică puteri stabilite şi garantate constituţional care implică posibilitatea pentru titularii lor de a desfăşura o anumită conduită, nemijlocit pe

temeiul normei constituţionale; totodată, ele implică obligaţii concrete pozitive din partea autorităţilor administrative pentru ca respectivele drepturi şi libertăţi să fie realizate. Totuşi, în unele situaţii, însăşi norma constituţională n-a putut detalia conţinutul dreptului şi a libertăţii, precum şi condiţiile exercitării acestora, lăsându-le pe seama legii ordinare. Pentru asemenea situaţii există, desigur, riscul deformării sau chiar cel al anulării raţiunilor legii fundamentale. Tocmai de aceasta, câteva măsuri preventive au fost considerate absolut necesare: a) Stabilirea prin lege organică a principiilor sau regulilor generale care trebuie să guverneze unele dintre relaţiile sociale în spaţiul cărora au a se manifesta drepturile şi libertăţile omului şi cetăţeanului (sistemul electoral, organizarea şi funcţionarea partidelor politice, organizarea şi desfăşurarea referendum-ului, infracţiunile, pedepsele şi regimul executării acestora, regimul proprietăţii, al celorlalte drepturi reale şi al moştenirii, regulile generale privitoare la raporturile de muncă, la sindicate şi la protecţia socială etc); b) Instituţionalizarea controlului constituţionalităţii legilor şi a ordonanţelor; c) Interdicţia revizuirii Constituţiei, dacă prin aceasta s-ar ajunge la suprimarea drepturilor şi a libertăţilor fundamentale sau a garanţiilor acestora; d) Instituţionalizarea contenciosului administrativ;

8°. Câteva principii vizează direct domeniul răspunderii penale112, unul dintre domeniile în care drepturile şi libertăţile au mai „Art. 6, pct. 2 – 3 din Convenţia pentru protecţia drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale statuează, între altele, prezumpţia de nevinovăţie, dreptul persoanei de a cunoaşte, „într-o limbă pe care o înţelege şi de o manieră detaliată", natura şi cauza acuzării împotriva sa, dreptul persoanei de a-şi pregăti apărarea şi de a şi-o face accentuate semnificaţii şi implicaţii (prezumpţia de nevinovăţie – art. 23, alin. 8: nullum crimen, nulla poena sine/ege113 – art. 23, alin. 9; respectarea demnităţii individului, nimeni neputând fi supus torturii, unei pedepse sau unui tratament inuman ori degradant114 – art. 22, alin. 2; interzicerea pedepsei cu moartea115 – art. 22, alin. 3; respectarea principiului legalităţii, în sensul că fiecare este prezumat liber şi nicio restricţie nu poate fi adusă libertăţii individuale decât în cazurile şi cu procedura prevăzute de lege – art. 23, alin. 12; garantarea dreptului la apărare în tot cursul procesului – art. 24, alin. 2; interzicerea creării de instanţe extraordinare – art. 125,

alin. 2; instituţionalizarea răspunderii patrimoniale a statului pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare săvârşite în procesele penale – art. 48, alin. 3; interdicţia confiscării averii dobândite licit personal ori cu asistenţa unui apărător ales de el, dreptul de a propune probe, dreptul de a fi asistat în mod gratuit de un interpret. Art. 23 – 24 din Constituţia României satisface întocmai aceste exigenţe.

113 „Nimeni nu poate fi condamnat pentru o acţiune sau o omisiune care, în momentul în care a fost comisă, nu constituia o infracţiune potrivit dreptului naţional" (art. 7, pct. 1 din Constituţie).

114 în consonanţă cu Convenţia contra torturii şi a altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante, adoptată de Adunarea Generală a Naţiunilor Unite la 10 decembrie 1984, este interzisă invocarea „ordinului superiorului" sau „circumstanţele excepţionale". Mai pe larg, a se vedea: I Voyame, La Convention de l'Organisation des Nations Unies contre la torture et autres peines au traitement cruels, înhumaine ou dăgradants, în „Bulletin des droits de l'homme", 89/1, Nations Unies, New York, 1990, p. 77 – 84.) Convenţia defineşte însă numai „tortura" (prin natura actului, a autorului acestuia şi a scopului urmărit de autor).

115 Art. 1 din „Al doilea protocol facultativ la Pactul internaţional relativ la drepturile civile şi politice, vizând abolirea pedepsei cu moartea", ratificat de România la 25 martie 1991, prevede că: a) Nicio persoană aflată sub jurisdicţia unui stat parte la acest Protocol nu va fi executată; b) Fiecare stat parte va lua toate măsurile necesare pentru abolirea pedepsei cu moartea pe teritoriul aflat sub jurisdicţia sa. (La 1 ianuarie 1992 erau părţi la acest Protocol numai 12 state.) Prin Protocolul nr. 6, din 1983, la Convenţia pentru protecţia drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, pedeapsa cu moartea a fost abolită. Un stat – precizează art. 2 din Protocol – „poate prevedea în legislaţia sa pedeapsa cu moartea pentru acte comise în timp de război sau de pericol iminent de război".

116 Art. 5, pct. 6 din Convenţie prevede că „orice persoană victimă a unei arestări sau a unei deţineri", în condiţii contrare celor prevăzute în cuprinsul acestui articol, „are dreptul la reparaţii". A se vedea, de asemenea: „Declaraţia de principii fundamentale de justiţie referitoare la victimele criminalităţii şi victimele abuzului de putere", adoptată prin Rezoluţia Adunării Generale a O.N.U., 40/34 din 29 noiembrie 1985.

Şi prezumpţia caracterului licit al dobândirii averii – art. 41, alin. 7117; neretroactivitatea legii, cu excepţia legii penale mai favorabile" 8;

9°. Extrateritorialitatea legii naţionale, cât priveşte drepturile şi obligaţiile ce revin cetăţenilor români. În acest sens, art. 17 precizează: „Cetăţenii români se bucură în străinătate de protecţia statului român şi trebuie să-şi îndeplinească obligaţiile, cu excepţia acelora ce nu sunt compatibile cu absenţa lor din ţară". Este consacrat astfel „dreptul de protecţie", recunoscut pe plan internaţional, potrivit căruia, în principiu, puterea statului se extinde şi asupra cetăţenilor săi care se găsesc în afara graniţelor119;

10°. Aplicarea „regimului naţional" faţă de cetăţenii străini şi apatrizii care locuiesc în România, aceştia bucurându-se de protecţia generală a persoanelor şi a averilor, garantată de Constituţie şi de alte legi" (art. 18, alin. L) 120. Aşadar, efectiv, cetăţenii străini şi

117 Art. 1 din Protocol-adiţional la Convenţia pentru protecţia dreptului omului şi a libertăţilor fundamentale prevede că: „Orice persoană fizică sau morală are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi privat de proprietatea sa decât pentru o cauză, de utilitate publică şi în condiţiile prevăzute de lege şi de principiile generale ale dreptului internaţional".

118 S-a încercat de fapt să se exprime esenţa art. 11, paragraful 2 al Declaraţiei Universale şi a art. 15 din Pactul internaţional relativ la drepturile civile şi politice. Acest principiu era enunţat în art. 1 din Codul civil, ca principiu de reglementare, iar nu de interdicţie legiuitoare. Într-o altă formă, principiul neretroativităţii este formulat şi de art. 10 din Codul penal – regula activităţii legii penale. Dar există şi situaţii în care legea penală retroactivează sau ultra-activează. Apoi, de regulă, cât priveşte legile de procedură penală, se aplică principiul tempus regit actum. Totuşi, un amendament cu următorul cuprins a fost recomandat de Comisie pentru a fi acceptat de Adunarea Constituantă: „Legea dispune numai pentru viitor, cu excepţia legii penale mai favorabile" (art. 15, alin. 2). Adunarea Constituantă l-a acceptat.

„Dreptul de protecţie trebuie însă exercitat cu respectarea suveranităţii statului pe teritoriul căruia se află cetăţenii români, a normelor şi convenţiilor internaţionale, precum şi, de regulă, în condiţii de reciprocitate.

120 Practica internaţională cunoaşte şi alte forme de regimuri juridice aplicabile străinilor: „regimul special", prin care un stat acordă străinilor anumite drepturi prevăzute fie în legislaţia sa, fie într-un tratat internaţional; „regimul clauzei naţiunii celei mai favorizate", prin care se acordă străinilor drepturi cel puţin egale cu acelea acordate cetăţenilor oricărui stat terţ. (A se vedea şi Declaraţia asupra drepturilor omului privind persoanele care nu posedă naţionalitatea ţării în care trăiesc, adoptată de Adunarea Generală a Naţiunilor Unite la 13 decembrie 1985, precum şi Convenţia privitoare! A statutul apatrizilor, intrată în vigoare (a 6 iunie 1960). Cât priveşte apatrizii au aceleaşi drepturi – şi aceleaşi obligaţii – ca şi cetăţenii români, mai puţin cele ce sunt exclusive, specifice condiţiei de cetăţean român, derivând din apartenenţa persoanei la statul român. (De exemplu, dreptul de a alege şi de a fi ales în organele reprezentative ale statului, dreptul de a ocupa anumite funcţii publice sau obligaţia de a satisface serviciul militar 21 ş.a.). Ca pretutindeni, cetăţenii străini şi apatrizii trebuie să se abţină de la orice ingerinţă în problemele politice ale statului român122.

Cetăţenii străini123 şi apatrizii124 pot fi extrădaţi125 numai în baza unei convenţii internaţionale sau în condiţii de reciprocitate, Refugiaţii, a se vedea Legea nr. 15/1996 referitoare la statutul şi regimul refugiaţilor în România, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 69 din 5 aprilie 1996.

121 Au existat însă şi excepţii. (în 1951, SUA adoptat o lege care dă dreptul statului de a încorpora în forţele armate americane pe străinii autorizaţi să aibă rezidenţă permanentă în Statele Unite. De altfel, orice străin care trăieşte în Statele Unite, dacă cere să fie exceptat de la serviciul militar, îşi închide definitiv posibilitatea de a dobândi cetăţenia americană – Immigration and Nationality Act, „Public Law", 414, 1952, sect. 315 A).

122 „Declaraţia cu privire la drepturile omului, ale persoanelor care nu posedă naţionalitatea ţărilor în care trăiesc", adoptată prin rezoluţia Adunării Generale a O.N.U., 4/144 din 13 decembrie 1985, arătând drepturile de care se bucură străinii, precizează totodată: a) Declaraţia nu legitimează intrarea şi prezenţa ilegală a unui străin într-un stat şi nu restrânge dreptul oricărui stat de a promulga legi şi regulamente cu privire la intrarea străinilor, termenele şi condiţiile şederii lor sau de a stabili distincţii între resortisanţii săi şi străini; b)

Străinii trebuie să se conformeze legilor statului în care rezidă sau în care se găsesc, respectând obiceiurile şi tradiţiile poporului său (art. 2 şi art. 4 din Declaraţie).

În sensul art. 1 din Declaraţia arătată, termenul de „străin" se aplică „oricărui individ care nu posedă naţionalitatea statului în care se găseşte". (Regimul străinilor şi al apatrizilor este reglementat în România prin Legea nr. 25/1969, considerabil depăşită. În sensul acestei legi, „străin" este acela care nu are cetăţenia română.)

124 în sensul art. 1 din Convenţia referitoare la statutul apatrizilor, termenul „apatrid" desemnează o persoană pe care niciun stat nu o consideră ca resortisant al său prin aplicarea legislaţiei sale. (Convenţia a intrat în vigoare la 6 iunie 1960. La 1 ianuarie 1991 erau părţi la Convenţie 36 de state. La acea dată, România nu era parte la Convenţie.)

125 Extrădarea este actul prin care un stat remite altui stat o persoană urmărită sau condamnată pentru a fi judecată sau pentru a executa o pedeapsă. (Legea specială, cuprinzând condiţiile de fond şi de procedură ale extrădării, are deci un caracter subsidiar, ea aplicându-se numai atunci când nu există o convenţie internaţională sau o declaraţie de reciprocitate.) r

Totdeauna însă printr-o hotărâre judecătorească (art. 19, alin. 2 – 3). De asemenea, ei pot fi expulzaţi126, numai pe baza hotărârii justiţiei.

Secţiunea a 2-a

CLASIFICAREA DREPTURILOR, A LIBERTĂŢILOR ŞI A ÎNDATORIRILOR

160. Criterii de clasificare. Clasificările naturale, având la bază criterii obiective, sunt, de regulă, riguroase şi rigide. Clasificările artificiale, având la bază criterii subiective, sunt totdeauna convenţionale şi flexibile. Ele au mai degrabă o funcţie pedagogică, decât ştiinţifică. După aceste precizări, încercarea de a stabili un criteriu unic şi unitar pentru clasificarea drepturilor, a libertăţilor şi a îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor este, dacă nu hazardantă, atunci sigur discutabilă.

Un criteriu ar putea fi obiectul dreptului, al libertăţii sau al îndatoririi, adică valoarea – materială sau morală – ocrotită ori relaţia socială proteguită. Numai că – brevitatis causa vorbind – unul şi acelaşi drept cuprinde sub protecţia sa mai multe valori sau mai multe relaţii

sociale. Apoi, desprinderea valorilor materiale sau morale din mediul lor social este cu totul arbitrară. În fine, drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale nu se află într-un echilibru static, ci într-unul funcţional, dinamic, fiind deci greu de realizat gruparea acestora potrivit cu obiectul lor.

Un alt criteriu, contiguu celui dintâi, l-ar putea constitui scopul sau finalitatea dreptului. Mutatis mutandis obiecţiunile formulate în

126 Expulzarea este o măsură de siguranţă care poate fi luată faţă de cetăţenii străini sau faţă de persoanele fără cetăţenie, care nu au domiciliul în ţară, în cazul când au săvârşit infracţiuni şi instanţa apreciază inoportunitatea rămânerii în ţară. Art. 1 al Protocolului nr. 7 la Convenţia pentru protecţia drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale reia, în esenţă, prevederile art. 7 din Declaraţia cu privire la drepturile omului, ale persoanelor care nu posedă naţionalitatea ţărilor în care trăiesc, şi anume: exceptând situaţia când expulzarea este necesară în interesul ordinii publice sau este bazată pe motive de securitate naţională, ea nu poate fi făcută în executarea chiar a unei decizii decât dacă se asigură străinului posibilitatea: a) Să evidenţieze motivele care militează contra expulzării sale; b) Să ceară să se examineze cazul său; c) Să apară în acest scop în faţa autorităţii competente sau a uneia sau mai multor persoane desemnată de această autoritate.

Marginea primului criteriu ar putea fi reiterate. Mai multe finalităţi pot fi urmărite şi realizate printr-un singur drept sau mai multe drepturi pot avea aceeaşi finalitate.

Interesante, utile şi subtile consideraţii s-au făcut în doctrina juridică127 cu privire la clasificarea drepturilor în „drepturi individuale şi drepturi colective". S-ar include în categoria „drepturilor individuale" unele drepturi precum: dreptul de proprietate, libertatea persoanei, libertatea presei, libertatea conştiinţei. Din categoria „drepturilor colective" ar face parte, de exemplu, dreptul de asociere, egalitatea între sexe, dreptul popoarelor la autodeterminare etc.

În fond – cum s-a precizat128 – toate drepturile şi libertăţile omului sunt totodată individuale şi colective. Dreptul individual este prin natura sa juridică un drept subiectiv, iar dreptul subiectiv are eficienţă şi existenţă numai în cadrul unor raporturi ale subiectului de drept cu alte subiecte de drept. Drepturile subiective au importanţă şi valoare numai în context social-statal, într-o colectivitate. Fiecare

drept, fiecare libertate este însă individuală prin titularul ei.

Neîndoielnic preţioase sunt şi alte câteva precizări1 Clasificarea drepturilor şi a libertăţilor nu trebuie interpretată ca o „ierarhizare" a lor. Toate drepturile şi libertăţile au aceeaşi importanţă. Ele formează, totodată, un „tot unitar" şi „indivizibil".

În cele din urmă, într-o opinie de autoritate130, s-au constituit următoarele categorii: a) Inviolabilităţile, adică acele drepturi şi libertăţi care, prin conţinutul lor, asigură viaţa, posibilitatea de mişcare liberă, siguranţa fizică şi psihică, precum şi siguranţa domiciliului persoanei fizice131; b) Drepturile şi libertăţile social-economice şi culturale, adică acele drepturi şi libertăţi care, prin conţinutul lor, asigură condiţiile sociale şi materiale de viaţă, educaţia

1271. Muarru, op. cit., vol. I, p. 203 şi urm.

128 Idem, p. 206 – 206.

129 Idem, p. 206 – 207.

130 Idem, p. 207 – 208.

131 Dreptul la viaţă, dreptul la integritate fizică, dreptul la integritate psihică, libertatea individuală, dreptul la apărare, dreptul la libera circulaţie, dreptul la ocrotirea vieţii intime, familiale şi private, inviolabilitatea domiciliului.

Şi posibilitatea protecţiei132; c) Drepturile exclusiv politice, acele drepturi care, prin conţinutul lor, pot fi exercitate de cetăţeni numai pentru participarea la guvernare133; d) Drepturile şi libertăţile social-politice, acele drepturi şi libertăţi care, prin conţinutul lor, pot fi exercitate de către cetăţeni „la alegere", fie pentru rezolvarea unor probleme sociale şi spirituale, fie pentru participarea la guvernare134; e) Drepturile-garanţii, adică acele drepturi care, prin conţinutul lor, joacă în principal rolul de garanţii constituţionale135. Cum lesne se poate observa criteriul clasificării este „conţinutul drepturilor şi libertăţilor", conţinut care determină şi finalitatea acestora.

161. Clasificare. Sub clauzele deja enunţate, un criteriu de clasificare poate fi propus, pornind de la triada structurii umane: omul este o fiinţă biopsiho-socială. Elementele triadei interferează, desigur. Numai convenţional şi cu valoare operatorie limitată, ele pot fi separate. Ar exista astfel: a) Drepturi şi libertăţi care ocrotesc fiinţa umană, ca valoare în sine, ca entitate biopsihică; b) Drepturi care proteguiesc fiinţa umană ca „persoană", ca relaţie socială sau ca „moleculă socială". Această a doua grupă poate fi subdivizată: drepturi

ale persoanei şi drepturi ale colectivităţilor de persoane. În fine, drepturile persoanei pot fi privite sub aspectul apartenenţei acesteia la stat, adică în considerarea calităţii ei de cetăţean, şi sub aspectul apartenenţei la societate, indiferent dacă persoana are sau nu are calitatea de cetăţean.

Drepturile şi libertăţile care ocrotesc fiinţa umană ca entitate biologică sunt universale, absolute şi perene, protecţia acestor drepturi justificând – fără niciun fel de condiţii prealabile – solidaritatea internaţională şi concertarea acţiunilor internaţionale, promovate alături de cele interne sau chiar peste acestea.

Drepturile care ocrotesc persoana şi viaţa ei socială sunt drepturi circumscrise geografic şi istoric, susceptibile de continue

132 Dreptul la învăţătură, dreptul la ocrotirea sănătăţii, dreptul la muncă şi protecţia socială a muncii, dreptul la grevă, dreptul la proprietate, dreptul la moştenire, dreptul la un nivel de trai decent, dreptul la căsătorie, dreptul copiilor şi tinerilor la protecţie şi asistenţă, dreptul persoanelor handicapate la o protecţie specială. 33 Dreptul de vot, dreptul de a fi ales.

Libertatea conştiinţei, libertatea de exprimare, dreptul la informaţie, libertatea întrunirilor, dreptul la asociere, secretul corespondenţei.

Dreptul de petiţionare, dreptul persoanei vătămate de către o autoritate publică.

Redimensionări, potrivit cu regimul politic al societăţii respective, cu nivelul ei de dezvoltare materială şi culturală, precum şi cu vocaţia şi posibilităţile ei efective de integrare în sistemul valorilor juridice şi morale ale comunităţii internaţionale. În cazul unor asemenea drepturi, obligaţia fiecărui stat de a le proteja şi garanta trebuie postulată cu preeminenţă. Comunitatea internaţională, prin mijloace şi în forme legal instituite, se poate asocia – şi trebuie să se asocieze – eforturilor şi proiectelor fiecărui stat, făcute în scopul protejării şi garantării acestor drepturi.

Secţiunea a 3-a

SEMNELE DISTINCTIVE ŞI GARANŢIILE DREPTURILOR ŞI LIBERTĂŢILOR FUNDAMENTALE

162. Drepturi şi libertăţi care ocrotesc fiinţa umană ca entitate biologică.

1°. Dreptul la viaţă, precum şi dreptul la integritate fizică şi

psihică ale persoanei sunt garantate (art. 22, alin. 1).

Dreptul la viaţă este înscris, printre drepturile elementare ale fiinţei umane, în Declaraţia Universală – primul document internaţional prin care se consacră drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului de către comunitatea organizată a naţiunilor. Declaraţia nu are – ea însăşi – forţă obligatorie. (A dobândit însă o asemenea forţă prin dreptul internaţional convenţional şi prin incorparea ei în constituţiile celor mai multe state) 136. Constituţiile statelor, de regulă, nu consacră ca atare acest drep. Dar numeroase alte drepturi, consacrate şi garantate, au ca scop şi rezultat protecţia vieţii. Corelativ dreptului la viaţă, statului îi revin câteva obligaţii esenţiale, între care: asigurarea condiţiilor minime de existenţă pentru ca cetăţenii săi să aibă o viaţă decentă; protecţia mediului în care

136 Art. 2, pct. 1 al Convenţiei pentru protecţia drepturilor omului şi libertăţilor fundamentale – denumită în continuare „Convenţia europeană" – proclamă că „dreptul oricărei persoane la viaţă este protejat". Art. 1 al Protocolului nr. 6 la Convenţia europeană proclamă abolirea pedepsei cu moartea.

Trăieşte omul; asigurarea mijloacelor necesare pentru ocrotirea sănătăţii lui137.

Dreptul la viaţă a fost calificat ca fiind „cel mai important drept al fiinţei umane138; şi totuşi, nici în Convenţia europeană, nici în Protocolul nr. 6, spre deosebire de alte drepturi – de exemplu, interzicerea torturii sau tratamentelor inumane ori degradante – el nu este consacrat ca un drept „absolut".

Importanţa indeniabilă a dreptului la viaţă explică virtuţile acestuia de a îngloba unele dintre drepturile susceptibile de exercitare colectivă sau aşa-zisele drepturi din a „treia generaţie" (dreptul la pace, dreptul la dezvoltare, dreptul la protecţia mediului ambiant etc).

Dreptul la integritate fizică şi psihică a fost inspirat de asemenea de Declaraţia Universală, care, în art. 5, proclamă că „nimeni nu va fi supus la tortură, nici la pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante". În acelaşi sens a fost formulat art. 7 din Pactul internaţional relativ la drepturile civile şi politice. Art. 3 al Convenţiei europene reia, în esenţă, art. 5 din Declaraţia Universală, mai puţin termenul „tratamentelor crude", spunând că „nimeni nu poate fi supus torturii şi nici la pedepse sau tratamente inumane sau

137 Dreptul la viaţă – ca cel dintâi şi cel mai firesc drept al

fiinţei umane – atrage foarte importante şi complexe consecinţe în legislaţia statelor: atitudinea pe care ele o adoptă faţă de eugenie (aplicaţiile practice ale biologiei eredităţii la ameliorarea fondului genetic al populaţiilor umane; incriminarea genocidului (forma paroxistică, pestilenţială a eugeniei, inclusiv prin supunerea grupului uman la condiţii de existenţă de natură a-i atrage distrugerea fizică. În acest sens, Convenţia cu privire la prevenirea şi reprimarea genocidului din 9 decembrie 1948); incriminarea sau dimpotrivă liberalizarea avortului; modul de reglementare a transplantului de organe; admiterea sau interzicerea eutanasiei (practica curmării vieţii unui infirm sau unui suferind incurabil printr-un act medical sau, potrivit rigorilor legii penale, provocarea morţii fără dureri ori pentru a curma suferinţele în cazul unei boli incurabile sau a unei agonii prelungite, din milă sau la stăruinţa victimei); incriminarea orthotanasiei (abţinerea voluntară de a-i administra unui bolnav îngrijiri medicale al căror singur efect ar fi o supravieţuire prelungită şi dureroasă – E. Garson, Code pănale annote, t. II, Sirey, Paris, 1956, p. 24); stabilirea sau suprimarea pedepsei cu moartea etc. (A se vedea şi: I. Deleanu, Biologie şi drept, cât. Supra, p. 54 şi urm., p. 104 şi urm.). Convenţia europeană a drepturilor omului corelează dreptul la viaţă îndeosebi cu măsura de abolire a pedepsei cu moartea (art. 2).

138 Pentru dezvoltări şi jurisprudenţa Curţii Europene, a se vedea: J. Velu, R. Ergec, La Convention européenne des droits de i homme, Bruylant, Bruxelles, 1990, p. 165 şi urm.

Degradante". El nu a preluat însă alineatul 2 de la art. 7 al Pactului, unde se spune: „În special, este interzis ca o persoană să fie supusă, rară consimţământul său, unei experienţe medicale sau ştiinţifice".

Art. 22, alin. 2 din Constituţia României, preluând întocmai art. 3 din Convenţia europeană, vizează şi el cele trei situaţii: „tortura", „pedepse sau tratamente inumane", „pedepse sau tratamente degradante" 139. Potrivit practicii Curţii europene, aprecierea acestor situaţii este relativă, raportată la circumstanţele concrete, dar interdicţia postulată nu poate fi decât absolută.

Garanţiile esenţiale ale acestor drepturi le constituie interdicţiile absolute înscrise la alin. 2 şi 3 ale aceluiaşi articol: „nimeni nu poate fi supus torturii şi nici unui fel de pedeapsă sau tratament inuman ori degradant" (un) O; pedeapsa cu moartea este interzisă"

141. Garanţiile subsidiare ale acestor drepturi sunt cele ce rezultă din legea penală, care incriminează faptele prin care sunt

139 Jurisprudenţa Curţii Europene oferă câteva repere pentru determinarea conţinutului acestor termeni, determinare necesară pentru că „orice tortură nu poate fi decât un tratament inuman şi degradant şi orice tratament inuman nu poate fi decât degradant". (A se vedea: J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 198 şi urm.) Distincţia nu este de „natură", cât mai ales de „grad", „tortura fiind cea mai gravă". Tratamentul sau pedeapsa degradantă semnifică umilirea persoanei, dezonorarea ei „în ochii altora sau în propriii ei ochi"; tratamentul inuman este acela care provoacă deliberat „grave suferinţe mintale sau fizice şi care, la caz, nu se poate justifica"; „tortura", în înţelesul art. 1 din Declaraţia adoptată de Adunarea Generală a Naţiunilor Unite la 9 decembrie 1975, este „orice act care aduce o durere sau suferinţe acute, fizice sau mentale, aplicat în mod deliberat unei persoane!... (A se vedea, de asemenea: „Declaraţia asupra protecţiei tuturor persoanelor împotriva torturii şi a altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante", adoptată prin Rezoluţia nr. 3452, XXX, de Adunarea Generală a Naţiunilor Unite şi „Convenţia împotriva torturii şi a altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante", intrată în vigoare la 26 iunie 1987, România devenind parte la Convenţie de la 10 august 1990).

140 A se vedea şi Declaraţia asupra protecţiei tuturor persoanelor contra torturii şi a altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante, adoptată de Adunarea Generală a Naţiunilor Unite la 9 decembrie 1975, Convenţia în aceeaşi materie adoptată la 10 decembrie 1984 şi intrată în vigoare la 26 iunie 1987, Codul de conduită pentru cei ce răspund de aplicarea legilor, adoptat de Adunarea Generală a Naţiunilor Unite la 17 decembrie 1979.

141 Sub acest aspect, Constituţia României este o lege fundamentală de avangardă, racordându-se la Convenţia privind abolirea pedepsei cu moartea. Aşa fiind, amendamentele prin care s-a solicitat stipularea unor excepţii au fost respinse.

R lezate atributele existenţei fizice a fiinţei umane142 ori ale personalităţii acesteia (viaţa, integritatea corporală, sănătatea).

2°. Dreptul individului de a dispune de el însuşi, precum şi dreptul acestuia la protecţia vieţii lui intime, familiale şi private au implicaţii practice şi legislative dintre cele mai surprinzătoare şi

spectaculoase.

Art. 26, alin. 2 din Constituţie consacră dreptul persoanei fizice de a dispune de ea însăşi, „dacă nu încalcă drepturile şi libertăţile altora, ordinea publică sau bunele moravuri". Art. 26, alin. 1 din legea fundamentală se referă imperativ la obligaţia „autorităţilor publice" să „respecte şi să ocrotească viaţa intimă, familială şi privată".

Dreptul persoanei de a dispune de ea însăşi sintetizează, mai degrabă, întrebări retorice decât prerogative, acum când fascinantele şi inhibantele – achiziţii ale geneticii au devenit o realitate, iar unele dintre ele chiar un loc comun.

Sub semnul acestui drept îşi aşteaptă încă răspunsul adecvat problemele cruciale care privesc sterilitatea voluntară, fecundarea artificială, manipularea artificială a materialului ereditar sau, pe scurt, ingineria genetică (de exemplu, transferul de gene, donarea), transplantul de organe umane etc.143, dar şi „problemele cotidiene" cum ar fi: secretul medical, vaccinarea obligatorie, analiza grupelor sanguine în materie de filiaţie, represiunea alcoolismului, obligativitatea viitorilor soţi de a-şi comunica reciproc starea

142 Art. 22 din Constituţie, care garantează „dreptul la viaţă", ocroteşte „viaţa" fizică, în sensul uzual al termenului, nu dreptul la o viaţă decentă – drept economic şi social – pe care individul l-ar reclama subiectiv. Momentul de la care debutează „viaţa" poate implica probleme extrem de delicate în legătură cu „dreptul la viaţă", mai ales cu privire la compatibilitatea avortului. Interpretarea dată de jurisprudenţa statelor art. 2, pct. 1 al Convenţiei europene este diferită, iar jurisprudenţa organelor europene nu oferă o soluţie de principiu. Două concluzii pot fi totuşi desprinse din această jurisprudenţa: Curtea europeană nu se pronunţă in abstracto dacă o lege naţională asupra avortului este compatibilă cu art. 2 al Convenţiei; dreptul la viaţă al unei persoane deja născute prevalează faţă de dreptul la viaţă al unei persoane care nu s-a născut încă, fiind în fază embrionară.

143 Pe larg, monografia consacrată acestei teme: I. Deleanu, Biologie şi drept, cât. Supra, mai ales capitolele: Ingineria genetică şi elogiul răspunderii, „Copiii ştiinţei" şi problemele filiaţiei lor, învingerea „forţei gravitaţionale" a geneticii, transplanturile de ţesuturi şi organe umane.

Sănătăţii, obligaţia sau refuzul individului de a se lăsa îngrijit medical, experimentarea medicală pe om, suicidul – inclusiv prin greva

foamei ş.a.m.d.144. În toate aceste situaţii şi în altele similare lor, soluţiile depind de filosofia receptată sau cultivată, compatibilă valorilor morale, tradiţiilor şi nivelului de civilizaţie al societăţii respective145.

Protecţia vieţii private „stricto sensu". Viaţa privată, în sens strict, corespunde „sferei secrete" a individului său, cum spunea cineva, ea este „locul unde individul are dreptul de a fi lăsat în pace". Aceasta face obiectul protecţiei legale, indiferent de maniera în care s-a atentat la viaţa intimă a persoanei146. Viaţa privată include dreptul la identitate – dreptul de a nu se dezvălui, fără temei sau fără consimţământul expres al persoanei, numele adevărat, adresa, vârsta, situaţia familială, modul de întrebuinţare a timpului liber, elementele patrimoniului său, obiceiurile cotidiene etc. De asemenea, sunt garantate intimitatea conjugală, secretul cu privire la sănătate, viaţa sentimentală etc. Prin lege sunt stabilite însă limitele exercitării dreptului la protecţia vieţii private.

Constituie fapte de încălcare a acestui drept fotografierea şi reproducerea fotografiilor făcute persoanei în locurile ei private, că şi publicarea unor astfel de imagini fără consimţământul expres al persoanei; sau, în scopuri comerciale ori politice şi fără

144 Bunăoară, în mod diferit îşi găsesc rezolvare unele dintre aceste probleme în ţările anglo-saxone faţă de cele latine, în ţările cu tradiţie protestantă faţă de cele cu tradiţie catolică. (Astfel, dacă legislaţia în privinţa avortului este foarte largă în Anglia, Elveţia, Norvegia, Suedia, Danemarca, Olanda, S.U.A. ş.a., ea este foarte restrictivă în Italia, Spania, Portugalia şi îndeosebi în Irlanda. Franţa şi Germania se situează sub acest aspect într-o zonă intermediară). În unele dintre ţările amintite are preeminenţă principiul „libertăţii individuale", în altele principiul „respectului demnităţii umane". (Asupra problemelor discutate, a se vedea de asemenea: i. Morange, op. cit., nr. 113 – 134, p. 178 – 197).

145 Printr-un decret din 23 februarie 1983, în Franţa s-a înfiinţat un Comitet consultativ naţional de etică, alcătuit din 35 de membri, chemat să-şi dea avizul asupra implicaţiilor morale pe care le au cercetările în domeniul biologiei, medicinei şi sănătăţii.

146 A se vedea, de exemplu, Legea franceză din 17 iulie 1970 pentru protecţia vieţii private, art. 9 din Codul civil francez, art. 368 – 370 din Codul penal francez. Decretul nr. 31/1954 privitor la

persoanele fizice şi juridice (române) cuprinde, în art. 54 – 56, măsuri de ocrotire a drepturilor personale nepatrimoniale.

R consimţământul celui în cauză, publicarea fotografiilor făcute public, reproducerea de informaţi, caricaturi etc.

Art. 8, pct. 1 din Convenţia europeană, într-un context mai larg, se referă la dreptul oricărei persoane de a i se respecta „viaţa sa privată şi de familie". Textul a fost inspirat de art. 12 al Declaraţiei Universale, care spune: „Nimeni nu va fi obiectul unor imixtiuni arbitrare în viaţa sa particulară, în familia sa… nici al unor atingeri ale onoarei sau reputaţiei sale. Orice persoană are dreptul la protecţia legii împotriva unor astfel de imixtiuni sau atingeri" 147.

Art. 26, alin. 1 din Constituţia România pare mai restrictiv pe de o parte, pentru că se rferă numai la „autorităţile publice", şi mai larg pe de altă parte, pentru că nu prevede nicio excepţie. „Autorităţile publice" trebuind însă să „ocrotească" viaţa intimă, familială şi privată, ele trebuie să ocrotească aceste valori în privinţa oricărui drept, luând în acest sens măsurile adecvate148. Apoi, dispoziţiile constituţionale trebuie conjugate cu cele ale art. 8, pct. 2 din Convenţie, care admit unele excepţii, compatibile cu o societate democratică149.

Textul constituţional vizează trei situaţii distincte, dar complementare: „viaţa intimă", „viaţa familială", „viaţa privata". Din practica organelor de jurisdicţie europene pot fi reţinute câteva repere: „viaţa privată" este tot ceea ce exclude activitatea publică şi accesul terţilor; ea include toate drepturile şi libertăţile polarizate în jurul personalităţii individului150; „viaţa familială" semnifică legătura substanţială şi afectivă dintre persoanele care constituie o familie de

147 Art. 8 al Convenţiei europene este, în acelaşi timp, mai favorabil, dar mai puţin proteguitor pentru individ; art. 12 al Declaraţiei Universale interzice „imixtiunile arbitrare", ceea ce poate da naştere unor interpretări eronate, textul art. 8 al Convenţiei fiind precis sub acest aspect.

148 Curtea europeană şi doctrina internaţională au opinat în acest sens, implicând respectul vieţii private şi în raporturile dintre indivizi. (J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 533.) Cu alte cuvinte, obligaţiei negative a autorităţilor publice de a „respecta" viaţa intimă, familială şi privată îi corespunde şi o obligaţie pozitivă de „ocrotire", inerentă de altfel pentru efectivitatea acestui respect.

Pe larg, a se vedea: J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 560 şi urm.

Se admite totuşi relativizarea conceptului în raport cu unele persoane (de exemplu, magistraţii), de perioade istorice sau de locuri, ţinând seama de evoluţia moravurilor şi de mediul social.

„Fapt" 151. „Viaţa intimă" nu a făcut obiect de dezbateri în instanţele europene, pentru că art. 8, pct. 1 din Convenţia europeană sau art. 17 din Pactul referitor la drepturile civile şi politice nu vizează distinct şi o asemenea valoare susceptibilă de protecţie. Adevărul este că sunt greu, aproape imposibil, de diferenţiat „viaţa intimă" şi „viaţa privată" 152. „Viaţa intimă" semnifică dreptul individului de a trăi aşa cum înţelege, respectând însă şi drepturile altora153.

Valorile enumerate de art. 26, alin. 1 din Constituţie par a sugera că subiectul activ al acestor valori garantate este numai „persoana fizică", „individul", nu şi „persoana morală". Totuşi, practica şi doctrina au admis că şi persoana morală se poate prevala de unele aspecte ale „vieţii private" '54.

3°. Dreptul fiinţei umane de a-şi întemeia o familie (art. 44) are la bază consimţământul liber al soţilor, egalitatea acestora, precum şi regimul legal al ocrotirii părinteşti155. Condiţiile de încheiere, de desfacere şi de nulitate a căsătoriei sunt cele stabilite de lege.

Căsătoria religioasă este facultativă şi ea poate fi celebrată numai după căsătoria civilă156.

O măsură specială de protecţie a fost consacrată în favoarea copiilor din afara căsătoriei. Aceşti copii sunt egali în faţa legii cu cei din căsătorie. Discriminările existente cândva sunt astfel considerate vetuste şi vexatorii.

R

151 „Viaţa familială" poate evolua în funcţie de condiţiile sociale, economice, culturale, de diversele concepţii ideologice, religioase şi filosofice.

152 în opinia şi în practica organismelor de jurisdicţie europeană, „viaţa privată" are un sens mai larg decât cel acreditat în doctrina franceză şi anglo-saxonă, incluzând şi „viaţa intimă", adică dreptul individului de a fi protejat faţă de publicitate, dar şi dreptul său de a întreţine relaţii cu alţii.

153 Convieţuirea în acelaşi apartament a mai multor familii – a decis Curtea Constituţională – ca şi orice altă activitate desfăşurată legal în comun nu pot fi considerate ca o atingere adusă vieţii intime, familiale ori private. (Decizia nr. 40 din 7 iulie 1993, în „Monitorul

Oficial" al României, nr. 278 din 30 noiembrie 1993.)

154 Pentru exemple, a se vedea: J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 532.

155 A se vedea şi Convenţia cu privire la consimţământul la căsătorie, vârsta minimă pentru căsătorie şi înregistrarea căsătoriilor, adoptată de Adunarea Generală a Naţiunilor Unite la 7 noiembrie 1962, şi Recomandările Adunării Generale în aceeaşi materie, din t noiembrie 1965.

156 Cum era şi firesc, s-a recunoscut preeminenţa efectelor juridice ale căsătoriei civile. Totodată, se evită astfel celebrarea exclusiv religioasă a căsătoriei.

Independent de dreptul de a i se respecta persoanei viaţa ei de familie, drept consacrat de art. 8, pct. 1 al Convenţiei europene, art. 12 din Convenţie consacră de asemenea dreptul persoanei de a se căsători şi de a întemeia o familie, „potrivit legilor naţionale care reglementează exerciţiul acestui drept", începând – cum spune articolul menţionat – „de la vârsta pubertăţii". Textul îşi are originea în art. 16 al Declaraţiei Universale, care, însă, mai precizează că dreptul persoanei de a se căsători şi de a întemeia o familie există „fără nicio restricţie în privinţa rasei, cetăţeniei sau religiei"; că bărbatul şi femeia „au drepturi egale la încheierea căsătoriei, în decursul căsătoriei şi la desfacerea ei". Acelaşi articol defineşte familia ca „element natural şi fundamental al societăţii", ea având „dreptul la ocrotire din partea societăţii şi a statului157. Dreptul „natural „la căsătorie şi la întemeierea unei familii este „recunoscut" şi de art. 23 al Pactului internaţional cu privire la drepturile civile şi politice158.

Faţă de normele internaţionale arătate159, art. 44 din Constituţia României pare a fi în discordanţă sub aspectul „Urmează să se observe de asemenea prevederile Convenţiei asupra eliminării tuturor formelor de discriminare faţă de femei, pe care România a ratificat-o prin Decretul nr. 342 din 26 noiembrie 1981, sub rezerva celor prevăzute de art. 29, pct. 1 cu privire la modul de soluţionare a diferendelor dintre state. (Convenţia privind consimţământul la căsătorie, vârsta pentru căsătorie şi înregistrarea căsătoriilor, care a intrat în vigoare la 9 decembrie 1964, a fost semnată de România la 27 decembrie 1963, dar nu a şi ratificat-o.)

158 Pactul a fost ratificat de România prin Decretul nr. 212/1974 („Buletinul Oficial" nr. 146 din 20 noiembrie 1974.) Este de observat că pactul nu prevede nicio restricţie, pe când Convenţia

europeană se referă la „legile naţionale”. (Curtea europeană a precizat însă că limitele ce ar rezulta din legile naţionale nu trebuie să afecteze substanţa însăşi a dreptului în discuţie. Pe larg, a se vedea: J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 570 şi urm.) Limitele care pot rezulta din legile naţionale privesc condiţiile de formă (de exemplu, publicitatea) şi de fond (de exemplu, vârsta nubilă) a căsătoriei. S-a considerat că sunt compatibile cu prevederile art. 12 din Convenţie interdicţia bigamiei, nerecunoaşterea căsătoriei celebrate numai religios.

În legătură cu prevederile Convenţiei şi observând jurisprudenţa Curţii Europene, câteva precizări sunt, poate, utile sau sugeestive: art. 8 din Convenţie consacră dreptul la căsătorie, nu şi dreptul la divorţ; el are în vedere căsătoria între persoane de sexe biologice diferite; dreptul la căsătorie priveşte şi persoanele deţinute, căci căsătoria nu presupune şi coabitarea efectivă; dreptul de a se căsători poate fi opus în raporturile dintre particulari (de exemplu, cât priveşte o clauză din contractul de muncă); art. 12 obiectului reglementării, el referindu-se nu la dreptul la căsătorie şi la întemeierea unei familii160, ci la principiile care fundamentează familia, la condiţiile de formă şi de fond ale căsătoriei şi la statutul copiilor din afara căsătoriei. Totuşi, prevederile art. 44, alin. 1 din Constituţie implică neîndoielnic dreptul la căsătorie şi la întemeierea unei familii, din moment ce se spune că „familia se întemeiază pe căsătoria liber consimţită între soţi” (s.n.).

Art. 44, alin. 1 din Constituţie consacră de asemenea egalitatea între soţi. Este vorba de egalitatea soţilor faţă de lege. (De exemplu, cât priveşte ocrotirea părintească, drepturile nepatrimoniale şi patrimoniale, dobândirea sau pierderea cetăţeniei, efectele dobândirii sau pierderii cetăţeniei asupra copiilor minori, dreptul la disoluţia căsătoriei etc).

Potrivit art. 44, alin. 3 din Constituţie, „copiii din afara căsătoriei sunt egali în faţa legii cu cei din căsătorie”. Textul constituţional sintetizează şi exprimă imperativele normelor internaţionale în materie, între care şi cele ale Convenţiei europene asupra statutului juridic al copiilor născuţi în afara căsătoriei161. În sensul acesteia: filiaţia maternă este stabilită prin simplul fapt al, naşterii copilului, iar cea paternă prin recunoaştere voluntară sau prin hotărâre judecătorească; părinţii copilului născut în afara căsătoriei au aceleaşi obligaţii nepatrimoniale şi patrimoniale faţă de acest copil ca şi faţă de

copilul născut în cadrul căsătoriei; drepturile copilului la succesiunea părinţilor săi sunt aceleaşi ca şi în cazul în care s-ar fi născut în timpul căsătoriei; căsătoria între tatăl şi mama copilului îi conferă acestuia statutul juridic al unui copil născut în timpul căsătoriei etc.

Din Convenţie nu implică dreptul la un mariaj postum; Curtea a lăsat nesoluţionată problema dacă art. 12 din Convenţie implică de asemenea dreptul persoanei de a nu se căsători (deşi, faţă de prevederile art. 8 din Convenţie, credem că răspunsul este afirmativ.)

160 Dreptul de a întemeia o familie este un corolar ai dreptului la căsătorie, aşa încât măsurile de planificare familială bazate pe constrângere sunt contrare art. 12 din Convenţie.

161 Convenţia a fost adoptată la 15 octombrie 1975 şi a intrat în vigoare la 11 august 1978, fiind ratificată de 12 state, între care şi România.

Fie:

Prin combinarea art. 8 cu art. 14 ale Convenţiei europene zultă că în sensul acesteia nu este admisă nicio discriminare între copilul din afara căsătoriei şi cel din căsătorie162.

163. Drepturi şi libertăţi care proteguiesc persoana, ca relaţie socială, în considerarea apartenenţei la statul român.

1°. Dreptul la protecţie diplomatică. Persoana, cetăţean român, care, aflându-se în străinătate, este supusă unor vexaţiuni din partea autorităţilor statului respectiv are dreptul să ceară şi să obţină protecţia diplomatică a statului român (art. 17).

2°. Dreptul de a nu fi extrădat sau expulzat (art. 19). Cetăţeanul român nu poate fi extrădat sau expulzat din România, în nicio împrejurare. Cât timp se află pe teritoriul statului român, el se supune numai jurisdicţiei acestuia.

Art. 3, pct. 1 al Protocolului nr. 4 la Convenţia europeană prevede de asemenea că „nimeni nu poate fi expulzat, printr-o măsură individuală sau colectivă, din teritoriul statului a cărui resortisant este". Textul se referă, în sens generic, la „expulzare", nu şi la „extrădare" 163.

Cum s-a putut reţine, art. 19, alin. 1 din Constituţie protejează „cetăţeanul român" 164 atât faţă de „extrădare", cât şi faţă de „expulzare".

3°Dreptul la liberă circulaţie (art. 25) vizează nu numai posibilitatea de mişcare a cetăţeanului român pe întregul teritoriu al

statului, fără nicio restricţie, dar şi alte câteva prerogative care, în sfârşit, au dobândit consistenţă: libertatea de circulaţie în străinătate, libertatea de a-şi stabili domiciliul ori reşedinţa în orice localitate din ţară, libertatea de a emigra, precum şi de a reveni în ţară.

„Pentru unele aspecte practice din jurisprudenţa organelor europene de jurisdicţie, a se vedea: J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 552 – 553.

„Expulzarea" constă în executarea unui ordin de a părăsi teritoriul statului; „extrădarea" constă în predarea persoanei unui alt stat, în care aceasta este urmărită pentru săvârşirea unei infracţiuni sau în care urmează să execute o pedeapsă penală. (Unele legislaţii, de exemplu cea din Marea Britanie, admit extrădarea naţionalilor.)

Cât priveşte cetăţenii străini şi apatrizii, art. 19, alin. 2 din Constituţie prevede că ei pot fi „extrădaţi" în baza unei convenţii internaţionale sau în condiţii de reciprocitate. Totuşi, alin. 3 al art. 19 se referă atât la „extrădare", cât şi la „expulzare", care se hotărăşte de justiţie. Art. 1 al Protocolului nr. 7 la Convenţia europeană reglementează numai condiţiile „expulzării".

Art. 25 din Constituţie, reglementând dreptul la libera circulaţie, prevede că „legea stabileşte condiţiile exercitării acestui drept". Aşadar, unele limite pot fi impuse prin lege la exercitarea dreptului la liberă circulaţie. Aceeaşi concluzie, sub condiţia proporţionalităţii166 şi a nesuprimării existenţei dreptului sau a libertăţii, rezultă şi din cuprinsul art. 49 din Constituţie.

Reglementările constituţionale sunt concordante cu cele ale art. 2 – 3 din Protocolul adiţional nr. 4 la Convenţia Europeană.

Deşi art. 25 din Constituţie nu prevede expres, prin prisma celor arătate de art. 2 – 3 din Protocolul nr. 4 rezultă neîndoielnic că dreptul la liberă circulaţie şi la stabilirea domiciliului sau reşedinţei priveşte persoana care se află „legal" pe teritoriul statului. „Legea" la care se referă art. 25, alin. 1 din Constituţie – prin care se reglementează condiţiile exercitării dreptului – şi art. 2, pct. 3 din Protocol trebuie înţeleasă într-o manieră suplă, incluzând şi reglementările administrative.

În sensul art. 2, pct. 3 din Protocolul adiţional, exerciţiul dreptului la liberă circulaţie, la stabilirea reşedinţei şi la părăsirea ţării, nu poate face obiectul altor restricţii decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică,

securităţii naţionale, siguranţei publice, menţinerii ordinii, prevenirii infracţiunilor penale, protecţiei sănătăţii sau a moralei, protecţiei drepturilor şi a libertăţilor altora".

4°. Dreptul de a avea acces la orice informaţie de interes public (art. 31). Corelativ acestui drept, autorităţile publice, potrivit competenţelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetăţenilor asupra treburilor publice şi asupra celor de interes personal167.

De exemplu, prin art. 16 al Decretului nr. 10/1990 s-au prevăzut situaţiile în care se poate refuza eliberarea paşaportului, iar când acesta a fost eliberat se poate dispune retragerea sau anularea lui.

166 Curtea Constituţională a decis că instituirea unei taxe de trecere a frontierei, cu o destinaţie specială şi pe o durată determinată, nu constituie un impediment de ordin financiar la exercitarea dreptului la liberă circulaţie. (Decizia nr. 17 din 15 decembrie 1993, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 305 din 23 decembrie 1993.) 161 Pe calea admiterii unor amendamente, s-a adăugat la art. 31 un ultim alineat (5), însă fără o legătură directă şi substanţială cu dreptul la informaţie: „Serviciile publice de radio şi televiziune sunt autonome. Ele trebuie să garanteze grupurilor sociale şi

Astfel cum în doctrina juridică s-a precizat168, dreptul la informaţie priveşte numai informaţiile de „interes public". Rezultă aşadar, că autorităţilor publice nu le revine obligaţia de a asigura informarea cetăţenilor atunci când informaţiile cerute nu au caracter „public" (de exemplu, cele privind apărarea sau siguranţa naţională, cele care fac obiectul unor cercetări sau anchete penale, cele care constituie obiectul unor anchete parlamentare etc).

Dreptul la informaţie nu trebuie să prejudicieze „măsurile de protecţie a tinerilor169 sau siguranţa naţională" – precizează art. 31, alin. 3 din Constituţie.

5°. Dreptul de a avea cetăţenia română şi dreptul de a păstra această cetăţenie (art. 5). Pe temeiul legii fundamentale, legea cetăţeniei române consacră dobândirea acestei cetăţenii prin însuşi faptul material al naşterii, pe baza principiului ius sanguinis. Constituţia precizează că cetăţenia astfel dobândită nu poate fi retrasă.170.

6°. Dreptul de vot şi de a fi ales în organele reprezentative ale statului (art. 34 şi 35). Dreptul de vot este, în principiu, recunoscut

tuturor cetăţenilor de la vârsta de 18 ani, împliniţi până în ziua alegerilor inclusiv. Numai debilii şi alienaţii mintal, puşi sub interdicţie, precum şi cei condamnaţi prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale, nu au drept de vot. Cei care au drept de vot pot fi aleşi în organele reprezentative ale statului sau pot fi desemnaţi prin sufragiu, pentru funcţiile cu caracter reprezentativ, dacă întrunesc condiţiile gxpres arătate în legea fundamentală: a) Să nu le fie interzisă asocierea în partida politice; b) Să fi împlinit, pâwă-tn-ziua Alegerilor inclusiv, vârsta de cel guţin, 23 de ani, pentru a fi aleşi în Camera Deputaţilor sau în organele locale, politice importante exercitarea dreptului la antenă. Organizarea acestor servicii şi controlul parlamentar asupra activităţii lor se reglementează prin lege organică" (s.n.). 68 A se vedea: I. Muraru, Ghe. Iancu, Drepturile, libertăţile şi îndatoririle constituţionale, Institutul Român pentru Drepturile Omului, Bucureşti, 1992, partea a II-a, p. 10.

Aducem în atenţie în acest sens, între altele, „Convenţia internaţională pentru reprimarea răspândirii şi traficului publicaţiilor obscene", semnată şi de România la Paris în 1910.

„Cetăţenia română nu poate fi retrasă aceluia care a dobândit-o prin naştere" – art. 5. Alin. 2 din Constituţie…

Şi vârsta de cel puţin 35 decani, pentru a fi aleşi în Senat sau în funcţia de Preşedinte al României.

Art. 3 al primului Protocol adiţional obligă statele contractante să organizeze, „la intervale rezonabile, alegeri libere prin vot secret, în condiţii care asigură libera expresie a opiniei poporului asupra alegerii corpului legislativ". Art. 25 al Pactului internaţional cu privire la drepturile civile şi politice a proclamat de asemenea „dreptul de a alege şi de a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice oneste, cu sufragiu universal şi egal şi cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinţei alegătorilor". Introducerea unui asemenea text a fost extrem de anevoioasă, în cele din urmă prevalând însă argumentele indubitabil consistente şi irepresibile, între care: este un drept natural al omului de a nu fi supus irevocabil unei puteri pe care el o consideră arbitrară; dreptul de a alege este esenţial nu numai pentru el, dar şi pentru drepturile şi libertăţile politice ale individului; acest drept este indeniabil unei democraţii. În pofida imperfecţiunilor textului art. 3 şi a neconcordanţei lui cu cel din Pact, câteva concluzii s-au impus în cele din urmă, în doctrina internaţională şi în practica organelor de

jurisdicţie create prin Convenţie, între care: art. 3 enunţă un drept individual; el semnifică dreptul de a alege şi dreptul de a candida; corelativ acestor drepturi, statului îi revin multiple obligaţii şi mai ales organizarea de alegeri libere – ceea ce nu implică totuşi prohibirea votului obligatoriu – derularea alegerilor prin scrutin secret, organizarea alegerilor la intervale rezonabile; dreptul în discuţie nu presupune un sistem electoral determinat; termenul „corp legislativ" trebuie interpretat în funcţie de structura constituţională a statului în cauză; drepturile la care se referă art. 3 al Protocolului nu sunt absolute, dar restricţiile impuse de statul în cauză, compatibile cu alte prevederi ale Convenţiei, nu trebuie să afecteze însăşi substanţa sau efectivitatea lor (de exemplu, sunt admisibile restricţiile care privesc cetăţenia, vârsta, domiciliul, excluderea deţinuţilor, fixarea unui număr de semnături pentru susţinerea unei candidaturi, stabilirea unor condiţii de recunoaştere a partidelor politice etc).

7°. Dreptul de a ocupa unele funcţii sau demnităţi publice, civile sajijniluacel! Tt. 16, alin. 3). Fireşte că acest drept poate fi exercitat în condiţiile speciale prevăzute de lege pentru acele funcţii sau demnităţi. Constituţia stabileşte doar două condiţii, generale şi comune: persoana să aibă numai cetăţenia română; persoana să aibă domiciliul în ţară.

8°. Dreptul de a dobândi proprietatea asupra terenurilor (art. 41, alin. 2). Reglementând protecţia proprietăţii private, art. 41, alin. 2, teza a doua, din Constituţie precizează că: „cetăţenii străini şi apatrizii nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor". Rezultă a contrario că dreptul de a dobândi proprietatea asupra terenurilor este un drept exclusiv condiţiei de cetăţean român".

164. Drepturi şi libertăţi ale persoanei, în raporturile ei cu societatea sau cu statul, exercitate de regulă individual.

1°. Libertatea individuală şi siguranţa persoanei (art. 23). În condiţiile descătuşării dintr-un regim politic totalitar, libertatea şi siguranţa individuală constituie neîndoios unele dintre cele mai expresive drepturi171. Constituţia le-a consacrat reglementări detaliate, stabilind ea însăşi principalele garanţii ale acestor drepturi: a) Percheziţia, reţinerea sau arestarea unei persoane sunt permise numai în cazurile şi cu procedura prevăzute de lege172; b) Reţinerea nu poate depăşi 24 de ore173; c) Arestarea se face numai în temeiul unui mandat emis de magistrat (judecător sau procuror), pentru o durată de cel mult 30 de zile; d) Asupra legalităţii mandatului,

arestatul se poate plânge judecătorului, care este obligat să se pronunţe prin hotărâre motivată; e) Prelungirea arestării se aprobă numai de către instanţa de judecată; f) Celui reţinut sau arestat trebuie să i se aducă, de îndată, la cunoştinţă, în limba pe care o înţelege, motivele reţinerii sau ale arestării, precum şi învinuirea, în cel mai scurt termen; g) învinuirea se aduce la cunoştinţă numai în prezenţa unui avocat, ales sau numit din oficiu; h) Eliberarea celui reţinut sau arestat este obligatorie, dacă motivele acestor măsuri au dispărut; i) Persoana are dreptul să ceară punerea sa în libertate provizorie, sub control judiciar sau pe cauţiune; j) Până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătoreşti de condamnare operează prezumpţia de nevinovăţie; k) în fine, nicio pedeapsă nu poate fi stabilită sau aplicată decât în condiţiile şi în temeiul legii174.

Dreptul la siguranţă individuală sau la libertate individuală îşi găseşte consacrarea încă în Habeas corpus, în Declaraţia franceză din 1789 şi în Declaraţia universală din 1948, mai ales sub forma unor

171 Poate fi un semn al atenţiei ce i-a fost acordată acestui drept şi faptul că textul art. 23 a făcut obiectul a peste 29 de amendamente.

Faţă de textul proiectului, în urma unui amendament s-a menţionat şi „percheziţia".

Propunerea de eliminare a textului, întrucât precizarea ar fi de domeniul legii ordinare, a fost respinsă, deoarece reţinerea fiind o privare de libertate, durata maximă acesteia trebuie precizată prin Constituţie.

Observaţia comună multor amendamente a fost aceea că majoritatea covârşitoare a prevederilor arătate nu sunt de domeniul legii fundamentale, ci al legii penale şi al celei de procedură penală. Cu totul adevărat, dar libertatea individuală şi siguranţa Persoanei trebuie să se bucure de garanţii supreme.

Proceduri de protecţie a individului. Prin acest drept se tinde nu numai la garantarea libertăţii individului175 dar şi la asigurarea securităţii juridice a acestuia în raporturile lui cu puterea176. În acest scop, ca măsuri esenţiale reţinem: precizarea strictă, prin lege, a condiţiilor în care o persoană poate fi acuzată, reţinută sau deţinută; impersonalitatea legii; postularea principiului legalităţii incriminării şi a pedepsei; consacrarea prezumpţiei de nevinovăţie; aplicarea principiului neretroactivităţii legii penale (exceptând legea panală mai

blândă, care poate retroactiva sau ultra-activa); remiterea integrală către instanţe a funcţiei represive, dacă prin natura normei susceptibilă de aplicare se afectează libertatea individului; garantarea independenţei judecătorilor; consacrarea dreptului la apărare; instituţionalizarea unei proceduri penale în măsură să satisfacă exigenţele legalităţii şi ordinii de drept, concomitent cu cele care decurg din dreptul la libertate.

Art. 5 al Convenţiei europene, consacrând „dreptul la libertate şi siguranţă", precizează riguros cazurile în care, potrivit căilor legale, o persoană poate fi privată de libertate. În sensul aceluiaşi articol, persoana trebuie să fie informată, „în cel mai scurt timp şi într-o limbă pe care o înţelege" de motivele arestării sale şi de orice acuzaţie împotriva ei; persoana trebuie judecată „într-un timp rezonabil" sau ea trebuie să fie eliberată în timpul procedurii. Orice persoană privată de libertate are dreptul să se adreseze instanţei pentru ca aceasta să se pronunţe, „în cel mai scurt timp", asupra legalităţii deţinerii. În fine, art. 5, pct. 5 precizează că „orice persoană victimă a unei arestări sau a unei deţineri în condiţii contrare dispoziţiilor acestui articol are dreptul la reparaţii" 177.

Art. 5 al Convenţiei s-a inspirat din prevederile art. 3 şi ale art. 9 ale Declaraţiei Universale şi din cele ale art. 9 din Pactul

17 R internaţional cu privire la drepturile civile şi politice

175 Pentru dezvoltări, a se vedea: G. Burdeau, op. cit., p. 119 – 162; J. Morange, op. cit., p. 132 – 143.

176 J. Rivero, op. cit., p. 23 – 24.

177 Asupra interpretărilor doctrinare şi jurisprudenţiale a dispoziţiilor art. 5, a se vedea: J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 238 – 315.

178 Totuşi, unele deosebiri formale şi substanţiale între prevederile art. 5 din Convenţie şi cele ale art. 9 din Pact sunt evidente. Bunăoară, în timp ce Convenţia enumera

Câteva precizări comune reglementărilor constituţionale şi celor cuprinse în Convenţie credem că sunt necesare: „dreptul la libertate" vizează libertatea individului în sens „clasic", adică libertatea fizică a persoanei; dreptul la „siguranţă", deşi nu pare a avea o semnificaţie fundamentală diferită de „libertatea individului" – aceasta implicând şi siguranţa persoanei – totuşi, poate evoca şi un sens propriu, anume protecţia faţă de ingerinţele arbitrare ale autorităţilor politice în spaţiul libertăţii individuale, ingerinţe nematerializate în

reţinerea sau deţinerea persoanei; dreptul aici în discuţie priveşte persoana fizică, nu bunurile ei, şi numai în raport cu autorităţile, nu şi cu particularii; „privarea de libertate" trebuie apreciată într-un context, nu la modul general, implicând orice fapt care afectează libertatea individului; dispoziţiile arătate privesc „privarea de libertate", nu „restricţiile" la libertatea individului, deşi, uneori, demarcarea celor două categorii este dificilă; cazurile şi procedura „prevăzute de lege" pentru reţinerea sau arestarea unei persoane – la care se referă art. 23, alin. 2 din Constituţie – trebuie să fie compatibile cu situaţiile şi regulile procedurale prevăzute de art. 5 din Convenţie; în contextul reglementării constituţionale a libertăţii individuale şi siguranţei persoanei, art. 23, alin. 8 şi 9 înscrie şi două dintre principiile aşezate la fundamentul răspunderii penale: prezumpţia de nevinovăţie179; legalitatea incriminării şi a pedepsei; în lipsa unor criterii precise şi uniforme – imposibil de altfel de stabilit la nivel comunitar – asigurarea celerităţii controlului judiciar asupra legalităţii mandatului de arestare revine legii naţionale; garanţiilor prevăzute de art. 23 din Constituţie trebuie să li se asocieze cele ce rezultă din art. 48, alin. 3 din legea fundamentală: „Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare săvârşite în procesele penale", termenul „proces penal" implicând succesiunea de acte şi de fapte din toate fazele şi etapele limitativ cazurile în care privarea de libertate este admisă, Pactul interzice numai „privarea arbitrară" de libertate.

179 Prezumpţia de nevinovăţie priveşte numai răspunderea penală, nu şi alte forme de răspundere juridică, în cadrul cărora, pentru armonizarea securităţii statice cu securitatea dinamică a circuitului civil, legea poate institui prezumpţii legale relative de culpă. (De exemplu, potrivit art. 1080, art. 1082, art. 1083 etc. C. civ., în cazul obligaţiilor de rezultat, culpa debitorului este prezumată.) procesului, aşadar şi măsurile de reţinere sau-JJ economia dispoziţiilor cuprinse în art. 23 din's 4 evident, că au fost satisfăcute şi exigenţele art. 1 a în de la Convenţia europeană, în sensul cărora nimeni nu po q libertatea sa „pentru singurul motiv că nu este în măsura obligaţie contractuală" 180. Garantat (art. 24).

2° DrepftJ la apărare este de asemenea e". În direct Apărarea se realizează în tot cursul procesului (Penal j*" „sau prin intermediul unui avocat, ales sau numit de V dreptul la

Dispoziţiile art. 24 din Constituţie care ga (un) teaa" P apărare, consacră un drept fundamental şi totodată, principiile de realizare a justiţiei181 Dreptul 1"", „j: le privi modul cum sunt organizate şi f-l (un) *, e şi prin judecătoreşti182, prin dispoziţiile procedurale prevăzute de leg asistenţa judiciară183. Ţ numeroase

Dreptul la apărare ş.

— A găsit cansarf*" 1 lfflaţia documente internaţionale. De exemplu, art. 11, P<— j.

— Toate Universală se referă la cerinţa de a i se sf? J-ndr din Pactul garanţiile necesare apărării sale"; art. 14, pct. se referă la internaţional cu privire la drepturile civile şi poWM dreptul persoanei de a se apăra ea însăşi sau de a avei apărător.

Art. 1 al Pr celormmtare), nici natura lor, nu însă şi obligaţiilor de drept public (de exemplu judecătoreşti (de obligaţiilor civile rezultând din lege sau dintr-o hotărâre a instant exemplu, obligaţia la plata pensiei de întreţinere). Nrincipiu de realizare a

181 în unele constituţii, dreptul la apărare este considerat „F r-Germaniei, justiţiei. (De exemplu, în Constituţiile Portugaliei, Spa – I Olandei, Italiei, Franţei, Norvegiei, Danemarcei, Greciei)

Muraru, Ghe. Iancu, op. cit., 1, p. 44. III

182 A se vedea Legea nr. 92/1992 pentru organizarea J

Oficial" al României, nr. 197 din 13 august 1992. Face* însă faţa ins apărare, drept fundamental, nu-şi găseşte aplici.

Judecătoreşti, ci în toate situaţiile în care unei persoane i iac V profesiel de

183 A se vedea şi Legea nr. 51/1995 privind organizarea le (un) 1995> precum 5 avocat, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 116 din – nr. 237 din 1? Statutul profesiei de avocat, în „Monitorul Oficial" * România octombrie 1995.

180 Art. 1 al Protocolului nr. 4 se aplică tuturor obligaţiilor! natura lor, nu însă şi obligaţiilor de drept public (de exemplu d di l dintr-o hotărâre a insta de

I.

Ecătorească, în „Monitorul ca că dreptul la însă faţa instanţelor

Art. 6 al Convenţiei europene, considerat un „text capital" pentru realizarea unei protecţii eficace a drepturilor omului, garantând dreptul persoanei de a avea acces la o justiţie echitabilă, precizează între altele că persoana căreia i se impută săvârşirea unei

infracţiuni trebuie să dispună de „timpul şi de facilităţile necesare pentru pregătirea apărării sale". Orice persoană „acuzată de o infracţiune" are dreptul, în special: să se apere ea însăşi sau să aibă asistenţa unui apărător ales de ea; dacă nu are mijloacele de a plăti un apărător, poate fi asistată în mod gratuit de către un apărător din oficiu, „când interesele justiţiei o cer"; ea poate să solicite administrarea de probe în apărarea sa; ea poate cere să fie asistată în mod gratuit de un interpret, „dacă nu înţelege sau nu vorbeşte limba folosită în proces".

Înşiruirea acestor drepturi, la art. 6, pct. 3 din Convenţie, nu este exhaustivă; deşi respectivele drepturi aparţin „acuzatului", nu este exclusă extinderea aplicării lor şi în procesele civile, pentru a se asigura un „proces echitabil"; art. 6, pct. 3 este aplicabil nu numai în faţa instanţei, ci în toate fazele şi etapele procesului; „timpul necesar" pentru pregătirea apărării urmează să se aprecieze in concreto; termenele prevăzute pentru exercitarea căior de atac nu sunt de natură să afecteze dreptul persoanei la un timp adecvat pentru pregătirea apărării, ele fiind stabilite şi pentru celeritatea justiţiei; „facilităţile" necesare pentru pregătirea apărării cuprind o gamă variată de fapte şi acţiuni (precum, accesul la dosar, posibilitatea unei expertize, posibilitatea de a comunica liber cu avocatul său etc.) 184.

3°. Inviolabilitatea domiciliului (art. 27), drept fundamental, înseamnă că nimeni nu poate pătrunde sau rămâne în domiciliul sau în reşedinţa unei persoane fără învoirea acesteia. Excepţiile sunt – şi trebuie să fie – exprese şi limitative, cum de altfel acestea îşi află menţionarea în Constituţie. Prin lege – adică în condiţiile şi în limitele acesteia – se poate deroga de la regula fundamentală a inviolabilităţii domiciliului numai în următoarele situaţii: a) Pentru executarea unui mandat de arestare sau a unei hotărâri judecătoreşti185; b) Pentru înlăturarea unei primejdii privind „5 Primv6 dea: J" Velu' REргgec op cât> p482 şi urmunui a tez „Pentru executarea unui mandat de arestare", a fost introdusă în urma amendament.

Viaţa, integritatea fizică sau bunurile unei persoane

c) Pentru d) Pentru apărarea siguranţei naţionale sau a ordinii publice prevenirea răspândirii unei epidemii.

Inviolabilitatea domiciliului implică şi protecţia faţă de percheziţii abuzive. Este motivul pentru care s-a precizat că percheziţiile pot fi ordonate exclusiv de magistrat şi pot fi efectuate

numai în formele prevăzute de lege. Efectuarea unei percheziţii în timpul nopţii este admisibilă în caz de delict flagrant8.

Art. 8, pct. 1 al Convenţiei europene, în contextul reglementării dreptului persoanei de a i se respecta viaţa sa privată şi de familie, se referă la inviolabilitatea „domiciliului" 189. Spre deosebire însă de dreptul la respectul vieţii private „propriu-zise", inviolabilitatea domiciliului 190 este un drept recunoscut explicit de majoritatea covârşitoare a constituţiilor naţionale.

4°. Secretul corespondenţei (art. 28) vizează nu numai conţinutul comunicărilor interumane, indiferent de modul prin care acestea se realizează – prin scrisori, telegrame, alte trimiteri poştale, convorbiri telefonice sau prin alte asemenea mijloace – dar şi integritatea unora dintre aceste mijloace. În sens larg deci, pe temeiul acestui drept, este sancţionabilă nu numai deschiderea corespondenţei

186 Amendamentul privind înlăturarea acestui text a fost respins, întrucât inviolabilitatea domiciliului nu poate fi pretext pentru săvârşirea unor fapte antisociale sau pentru a împiedica executarea legii.

187 Această excepţie poate conduce la săvârşirea unor abuzuri. Este necesară precizarea prin lege a cazurilor în care excepţia este admisibilă. Tocmai pentru a restrânge spaţiul posibilelor abuzuri a fost suprimată ipoteza – iniţial prevăzută – privind posibilitatea pătrunderii în domiciliul sau reşedinţa unei persoane pentru „apărarea împotriva unui pericol comun iminent".

188 Locuţiunea „delict fragant" are o accepţiune mai largă decât cea de „infracţiune flagrantă".

189 Noţiunea de „domiciliu" este interpretată în doctrină în sens larg, incluzând nu numai locul unde o persoană îşi are adăpostul permanent sau temporar, dar şi orice alt loc în legătură cu care persoana poate spune că este al său, indiferent de titlul juridic şi de afectaţiunea acelui loc (de exemplu, dependinţele casei sau apartamentului, rulota, camera de hotel sau, uneori, chiar locul de muncă). A se vedea, de asemenea: J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 556.

190 Art. 12 al Declaraţiei Universale interzice „imixtiunea arbitrară" în „domiciliul persoanei" şi consacră „dreptul la protecţia legii împotriva unor astfel de imixtiuni"-In acelaşi sens, art. 17 al Pactului internaţional cu privire la drepturile civile şi politice se referă la inviolabilitatea domiciliului.

Cuiva, dar şi distrugerea, reţinerea sau întârzierea voluntară a remiterii corespondenţei, fotocopierea plicului sau a cărţii poştale 191 etc.

În acelaşi art. 8, pct. 1 al Convenţiei europene se face vorbire şi despre dreptul persoanei de a i se respecta şi „corespondenţa sa" 192. Poctrina şi jurisprudenţa, inclusiv cea a organelor de jurisdicţie europene, au formulat câteva concluzii sugestive, între care 193: în accepţiunea sa uzuală, noţiunea de „corespondenţă" priveşte toate comunicările între persoane; „scrisoarea" nu este numai cea închisă, pusă la adăpost de către expeditor faţă de orice indiscreţie, dar şi cea deschisă (precum „cartea poştală"); nu are importanţă, sub aspectul protecţiei, dacă scrisoarea a fost încredinţată unui particular sau unui serviciu public; respectul corespondenţei nu se aplică documentelor deja primite de destinatar şi conservate de el; destinatarul unei scrisori confidenţiale nu poate divulga conţinutul acesteia terţilor fără încuviinţarea autorului scrisorii; art. 8 nu se aplică şi corespondenţei în exerciţiul funcţiilor publice, dar, de la caz la caz, se poate examina aplicabilitatea textului în cazul persoanelor morale de drept public; în cazul persoanelor deţinute, secretul corespondenţei nu implică „limitări implicite" 194; art. 8 garantează, în manieră generală, orice modalitate de comunicare, indiferent de natura acesteia (telefonică, telegrafică, electrică, radioelectrică, pneumatică, informatică etc).

„Simetric cu modul de reglementare a inviolabilităţii domiciliului ar fi trebuit precizate, limitativ, excepţiile şi condiţiile lor de admisibilitate. Corespondenţa a fost asimilată mult timp unei proprietăţi. Controversată a rămas însă problema „titularului" acestui drept, expeditorul sau destinatarul? Fără a tranşa chestiunea de a şti cui aparţine proprietatea scrisorii este sigur – spunea G. Burdeau – că conţinutul acesteia face parte dintr-un patrimoniu. (Op. cit., p. 168). Comunicaţiile telefonice sau cele realizate prin alte mijloace tehnice au fost asimilate corespondenţei şi proteguite la fel. (Pe larg, a se vedea: A. Vitalis, Informatique, pouvoir et liberté, Economică, 1981).

Art. 12 din Declaraţia Universală consacră dreptul la protecţia legii împotriva unor imixtiuni în corespondenţa persoanei. O reglementare identică cuprinde art. 17 din Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice.

A se vedea: J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 558 şi urm.

Comisia europeană a drepturilor omului nu a fost consecventă

în această privinţă. (De exemplu, Decizia din 25 martie 1983, seria A, nr. 61, p. 38, pct. 98, sau Decizia d>n 6 martie 1985, req. nr. 9659/82, D.R., vol. 41, p. 99), prin care s-a statuat că nu instituie o ingerinţă cenzurarea corespondenţei deţinuţilor.

IC] în CENTRALA
UNIVERSITARA JLUCIAN BLM4*
Oui

5°. Libertatea conştiinţei (art. 29) are un conţinut complex: libertatea gândirii 195, a opiniilor, precum şi libertatea credinţelor religioase 196. După precizarea unei condiţii comune diverselor forme de obiectivare a libertăţii conştiinţei – manifestarea acesteia fiind permisă numai în spirit de toleranţă şi de respect reciproc – legea fundamentală detaliază reglementarea ultimelor două forme de exprimare a libertăţii conştiinţei: a) Nimeni nu poate fi constrâns să adopte o opinie ori să adere la o credinţă contrară convingerilor sale; b) Cultele religioase sunt libere şi se organizează potrivit statutelor proprii, în condiţiile legii. Ele sunt autonome faţă de stat, dar se bucură de sprijinul acestuia, inclusiv prin înlesnirea asistenţei religioase în armată, în spitale, în penitenciare, în azile etc.'97. În relaţiile dintre culte sunt interzise orice forme, mijloace, acte sau acţiuni de învrăjbire religioasă. Din libertatea credinţelor religioase derivă alte două consecinţe, reglementate într-un alt context: a) în şcolile de stat, învăţământul religios este organizat şi garantat prin lege 198; b) Obiectorii de conştiinţă care, potrivit legii, nu prestează

195 Este extrem de dificil să se exprime concretenţa în sine a „libertăţii de a gândi", motiv pentru care amendamentele vizând această formă a libertăţii conştiinţei ar fi trebuit examinate cu mai mare atenţie, sintagma „libertatea gândirii" fiind, se pare, un calc. Locuţiunea în discuţie ar putea avea, totuşi, o justificare: în regimurile politice totalitariste, statul cere oamenilor să-şi sacrifice şi independenţa gândirii individuale.

196 A se vedea şi Declaraţia asupra eliminării tuturor formelor de intoleranţă şi de discriminare pe motivul religiei sau convingerii, adoptată de Adunarea Generală a Naţiunilor Unite la 25 noiembrie 1981. (Pentru un studiu aprofundat şi comparativ asupra temei, a se vedea: E.O. Benito, Elimination de toutes les formes d'intolerance et de discrimination fondees sur la regilion ou la conviction, Nations Unies, New York, 1989, nr. 2, „Droits de l'homme", Centre pour les droits de

l'homme, Genève).

197 Foarte multe dintre amendamentele formulate la art. 29 au dovedit mai degrabă înclinaţia spre filosofie decât preocuparea pentru rigoare juridică. De altfel unele au readus în discuţie, în termeni inadecvaţi, raportul dintre stat şi biserică, raporturile dintre culte, libertatea credinţelor religioase, dar şi libertatea faţă de religie, prozelitismul pe fondul libertăţii cultelor religioase ş.a.m.d.

198 Iniţial s-a precizat că „învăţământul religios este facultativ". Noua formulare, obţinută şi prin „ameninţarea" cu anatemizarea Constituţiei, nu trebuie să inducă w eroare. Învăţământul religios nu poate fi decât facultativ. Altminteri, libert" conştiinţei devine o simplă alegorie. Art. 9 din Legea nr. 84/1995, le-a învăţământului („Monitorul Oficial" al României, nr. 167 din 31 iulie 1995) P"? Jin că „în învăţământul primar religia este disciplină obligatorie". Prin Decizia nr". serviciul militar obligatoriu, desfăşoară alte activităţi în locul acestuia.

Art. 9 al Convenţiei europene consacră de asemenea „dreptul la libertatea de gândire, de conştiinţă şi de religie". Acest drept – se precizează în continuare – implică libertatea de a-şi schimba religia sau convingerea, precum şi libertatea de a-şi manifesta religia sau convingerea, individual sau colectiv, în public sau în particular, prin cult, învăţământ, practică şi prin împlinirea ritualului. Pct. 2 al art. 9 stabileşte condiţiile în care libertatea de a-şi manifesta religia sau convingerile poate face obiectul unor restrângeri, şi anume: acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea publică, protecţia ordinii, a sănătăţii sau a moralei publice sau protecţia drepturilor şi libertăţilor altora 199.

Textul art. 9 al Convenţiei reiterează art. 18 al Declaraţiei Universale200. Art. 18 al Pactului relativ la drepturile civile şi politice cuprinde clauze similare201.

Din practica organelor de jurisdicţie europene şi doctrina în materie reţinem202: Biserica, în calitatea sa de persoană morală, se poate şi ea prevala de unele dintre componentele dreptului consacrat de art. 9 al Convenţiei; dreptul la care se referă art. 9 prezintă un

18 iulie 1995 a Plenului Curţii Constituţionale („Monitorul Oficial" al României, nr. 167 din 31 iulie 1995), aceasta a precizat că prevederile art. 9 din Legea învăţământului sunt constituţionale numai

dacă se respectă, conform art. 29, alin. 1 şi alin. 6 din Constituţie, dreptul părinţilor sau tutorilor de a asigura, potrivit propriilor convingeri, educaţia copiilor minori a căror răspundere le revine. Este singura soluţie compatibilă şi cu prevederile art. 18 din Declaraţia Universală, ale art. 18 din Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice, ale art. 13 din Pactul internaţional cu privire la drepturile economice, sociale şi culturale, ale art. 9 din Convenţia europeană. Unele aspecte ale dreptului la libertate de gândire, de conştiinţă şi de religie sunt de asemenea protejate prin art. 10 şi art. 14 ale Convenţiei, precum şi prin art. 2 şi art. 3

Primului Protocol.

Re? Eryele formulate de Turcia şi Suedia la textul art. 9, în sensul admiterii unor estncţii rezonabile", în special cât priveşte accesul la unele funcţii publice a

2 (jenibnlor unor secte religioase, nu au fost acceptate în cele din urmă.

Rel îi es-e se observate-Pactul se referă la „libertatea de a avea sau de a adopta o saiî-M" ° convingere", iar Convenţia se referă la „libertatea de a-şi schimba religia ac A nv ngerea". Alte deosebiri nu sunt semnificative.

* vedea, pe larg: J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 578 şi urm.

Aspect intern, ţinând de intimitatea persoanei şi astfel privit el are un caracter absolut, şi un aspect extern, de obiectivare, susceptibil de unele restrângeri; libertatea de gândire, de conştiinţă şi de religie, sub aspectul ei intern, priveşte toate convingerile persoanei, indiferent de natura lor; libertatea gândirii este garantată distinct pentru a proteja astfel spiritul uman de orice manipulare (îndoctrinare, spălarea creierului, narcoanalize, hipnoze etc); libertatea de gândire, de conştiinţă şi de religie exclude orice constrângere psihologică sau fizică asupra unei persoane, inclusiv pentru a determina persoana să-şi exteriorizeze convingerile; în considerarea prevederilor art. 9, Biserica are dreptul de a cere adepţilor ei un comportament conform preceptelor sale; pentru şomeri, obligarea lor de a accepta o muncă sau o funcţie incompatibilă cu convingerile lor morale sau religioase este contrară dispoziţiilor art. 9; votul obligatoriu nu contrazice prevederile art. 9, alegătorul putând vota cum doreşte, inclusiv cu un buletin în alb; obligaţia de a achita impozitele, indiferent de destinaţia fondurilor, este o obligaţie de ordin general, fără nicio incidenţă în

planul conştiinţei; un serviciu substitutiv pentru obiectorii de conştiinţă, nu trebuie să aibă caracter punitiv; libertatea garantată de art. 9 nu implică dreptul la folosirea limbii materne în raporturile cu administraţia203.

6°. Libertatea de exprimare (art. 30) a gândurilor, a opiniilor, a credinţelor şi libertatea creaţiilor de orice fel, prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public, sunt – şi ele – inviolabile. Într-un „drept-sinteză" au fost astfel articulate mai multe drepturi care, adeseori, sunt reglementate distinct: libertatea cuvântului, libertatea presei, a spectacolelor, cinematografului, radioteleviziunii etc.

Libertatea cuvântului semnifică posibilitatea asigurată fiecăruia de a-şi exterioriza prin viu grai punctele de vedere, concepţiile sau convingerile în legătură cu orice problemă de interes colectiv sau personal, fără niciun fel de îngrădire, în cadrul şi cu respectarea valorilor morale şi juridice ale societăţii.

203 Convenţia-cadru pentru protecţia minorităţilor naţionale a fost ratificată de România prin Legea nr. 33 din 29 aprilie 1995.

Libertatea presei constituie unul dintre cele mai eficiente mijloace pentru asigurarea vitalităţii corpului social, căci o putere care nu recunoaşte replica204 are toate şansele să ajungă o putere atrofiată, insensibilă şi deci iresponsabilă. Libertatea presei implică nu numai dreptul de a face cunoscute public, pe această cale, convingerile, ideile, opţiunile etc. Individuale sau de grup, dar şi alte numeroase drepturi şi datorii care privesc imprimarea, transportul, colportajul, vânzarea, afişul etc, precum şi statutul juridic al jurnalistului. În orice caz, libertatea presei presupune nu numai consacrarea acestui „drept fundamental", dar şi garantarea lui; mai întâi, prin înlăturarea măsurilor prohibitive şi „preventive" în acest domeniu205. Libertatea presei nu poate fi însă nelimitată. Dar limitele libertăţii presei trebuie să fie legitime şi descrise expres206.

Spectacolele, cinematograful, radioteleviziunea sunt şi ele – unele mai mult chiar decât presa – mijloace de difuziune a opiniilor. Specificul acestor mijloace, puterea lor de cuprindere şi persuasiune, prin „magia verbului şi a imaginii", transformarea lor într-o „obişnuinţă care aproape corespunde unei nevoi sociale", comercializarea şi industrializarea unora dintre ele, etatizarea sau privatizarea altora provoacă probleme deosebit de complexe pentru a

găsi punctul de echilibru între o oarecare „tutelă etatică" (constând, de

204 Sunt frecvente formele abuzive de manifestare a acestui drept, adesea convertit stupid în „dreptul de a calomnia". Faţă de asemenea manifestări sunt justificate măsurile respresive, nu însă cele preventive, constând în suprimarea dreptului. (A se vedea şi: Toulemon, Grelard, Code de la p resse, 2 e & d., 1964; R. Dumas, Le droit de l'information, P.U.F., Paris, 1981, îndeosebi p. 588 şi urm.).

205 Va fi necesară desigur o declaraţie de înregistrare a jurnalului, menţionând titlul, modul de apariţie, numele şi domiciliul garantului etc, dar nu, de pildă, autorizaţia prealabilă, depunerea unei cauţiuni, cenzura prealabilă etc. Cu privire la libertatea presei, a se vedea de asemenea: J. Morange, op. cit., nr. 168 – 202, p. 227 – 253.

06 Limitele libertăţii presei pot fi grupate în două categorii: a) limite speciale; b) limite generale. În cadrul limitelor speciale s-ar putea înscrie protecţia faţă de publicaţii de origine sau de provenienţă străină, securitatea şi ordinea publică în situaţii excepţionale, protecţia tineretului etc. În cadrul limitelor generale ar putea fi menţionate: sesizarea instanţei de către cei interesaţi pentru a obţine o decizie judecătorească sancţionatoare şi repararea prejudiciului cauzat, stabilirea unor măsuri legale represive (sancţionarea delictelor de presă – delicte contra ordinii publice şi delicte contra particularilor). Libertăţii presei i se asociază dreptul la replică. (Decizia Curţii Constituţionale, nr. 8 din 31 ianuarie 1996.) exemplu, în reglementarea statului lor juridic, susţinerea lor financiară etc.) şi cerinţa de a promova principiului unei comunicări audiovizuale libere şi pluraliste207.

Spectacolele sunt, în principiu, sustrase oricărei cenzuri. Totuşi, pentru salvgardarea ordinii publice şi a bunelor moravuri, de regulă, legea instituie cerinţa unei autorizări prealabile.

Cinematograful, considerat a fi o adevărată şcoală, imaginea suscitând o concepţie artificială asupra vieţii, o filosofie şi o morală, de regulă comportă un regim de autorizare prealabilă. Controlul statului priveşte atât antrepriza, cât şi filmele. Autorizarea antreprizei este temporară şi revocabilă, fără a afecta însă libertatea comerţului şi a industriei. Autorizarea filmelor se realizează prin vize pentru reprezentare şi exportare şi vize pentru import şi reprezentare.

Radioteleviziunea, deşi se află sub o „tutelă etatică" – care s-a substituit autorităţii statale – se bucură totuşi de un regim juridic prin

care se încearcă să i se asigure acesteia neutralitatea, continuitatea, adaptabilitatea şi egalitatea. Printre sarcinile organismelor de tutelă se află şi: asigurarea pluralismului şi echilibrului în programe, ocrotirea personalităţii umane şi a demnităţii ei, promovarea egalităţii între oameni, protecţia copiilor şi a tinerilor, cultivarea limbii şi a culturii naţionale etc209.

Constituţia însăşi consemnează câteva dintre garanţiile acestor libertăţi: libertatea de exprimare implică şi libertatea de a înfiinţa publicaţii; nicio publicaţie nu poate fi suprimată; cenzura de stat este interzisă. Puţine garanţii, dar substanţiale şi suficiente. Cu condiţia

207 Cât priveşte statutul acestor instituţii în Franţa, a se vedea: G. Burdeau, op. cit., p. 274 – 290; J. Morange, op. cit., nr. 203 – 236, p. 255 – 284; C. Debbasch, Trăite du droit de la radiodifusion, radio et television, LGDJ, 1967; F. Balle, Mediaş et société, Montchrestien, 1980 (această lucrare conţinând numeroase informaţii asupra istoricului acestor mijloace, tehnicile folosite, problemele sociologice provocate ş.a.).

208 Existenţa cenzurii nu este incompatibilă cu principiile democraţiei liberale. De exemplu, în Franţa avizul este dat după consultarea unei comisii tripartite (opt reprezentanţi ai profesiei; opt reprezentanţi ai statului; cinci personalităţi şi trei reprezentanţi ai opiniei publice). Cenzura nu priveşte filmele în general, ci un anume film, prin prisma exigenţelor ordinii publice şi a valorilor morale.

209 Pentru Franţa, a se vedea Legea din 29 iulie 1982 privind comunicaţiile audiovizuale, care a instituit şi înalta Autoritate în acest domeniu (trei membri numiţi de Preşedintele Republicii, trei de preşedintele Adunării Naţionale şi trei de preşedintele Senatului), precum şi Consiliul Naţional al comunicaţiilor audiovizuale.

Însă ca prin exerciţiul libertăţii de exprimare să nu se defăimeze ţara şi naţiunea, să nu se îndemne la război de agresiune, la ură naţională, rasială, de clasă, religioasă, să nu se incite la discriminare, la separatism teritorial, la violenţă publică ori la manifestări obscene, contrare bunelor moravuri. De asemenea, libertatea de exprimare nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viaţa particulară a persoanei, nici dreptul acesteia la propria imagine.

Întrucât, la data adoptării Constituţiei, nu exista o lege a presei, s-a stipulat în chiar aşezământul juridic fundamental o formă de răspundere civilă, „în cascadă", pentru informaţia sau pentru creaţia

adusă la cunoştinţa publicului, această răspundere revenind, în ordine, editorului sau realizatorului, autorului, organizatorului manifestării artistice, proprietarului mijlocului de multiplicare, a postului de radio sau de televiziune, în condiţiile legii210.

Art. 10 al Convenţiei europene garantează de asemenea „libertatea de expresie", care, astfel cum rezultă din structura textului, cuprinde libertatea de opinie şi libertatea de a primi sau de a comunica informaţii sau idei, fără amestecul autorităţilor publice şi fără considerarea frontierei. Art. 10 mai precizează: a) Statele pot să supună întreprinderile de radiodifuziune, de cinema sau de televiziune la un regim de autorizare; b) Exerciţiul libertăţilor arătate, care comportă datorii şi responsabilităţi, „poate fi supus unor formalităţi, condiţii, restrângeri sau unor sancţiuni prevăzute de lege", ca măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru „securitatea naţională, integritatea teritorială sau securitatea publică, apărarea ordinii şi prevenirea crimei, protecţia sănătăţii sau a moralei, protecţia reputaţiei sau drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea unor informaţii confidenţiale sau pentru a garanta autoritatea şi imparţialitatea puterii judiciare" 211.

Textul art. 30 a fost supus – şi el – la un mai puţin de 30 de amendamente, determinate, în mare măsură, de „starea explozivă" a presei, sub toate aspectele. Adunarea Constituantă a admis, ia finele art. 30, doar un text – premoniţie: „Delictele de presă se stabilesc prin lege".

Art. 3 al primului Protocol consemnează angajamentul statelor să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere prin vot secret, „în condiţii care asigură libera expresie a opiniei poporului asupra alegerii corpului legislativ" (s.n.).

Art. 19 al Declaraţiei Universale consacră de asemenea „dreptul la libertatea opiniei şi de exprimare", ceea ce implică – cum spune textul – „dreptul de a nu fi tulburat pentru opinii", precum şi acela „de a căuta, de a primi şi de a răspândi, tară consideraţii de frontieră, informaţii şi idei prin orice mijloc de exprimare".

Toate persoanele fizice aflate sub jurisdicţia statului beneficiază de prevederile art. 10 din Convenţie212. În limitele principiului specialităţii, persoanele morale pot de asemenea să pretindă libertatea de expresie.

Într-o opinie larg acreditată213, sunt ţinute de obligaţiile ce

decurg din prevederile art. 10 al Convenţiei nu numai autorităţile publice, ci şi persoanele private.

Doctrina internaţională şi practica organelor europene de jurisdicţie au nuanţat şi aprofundat prevederile art. 10 din Convenţie, reţinând între altele şi următoarele214: pluralismul, toleranţa şi transparenţa sunt condiţii sine qua non ale unei societăţi democratice; punctul de vedere al „minorităţii" – care poate fi „majoritatea" de mâine – merită toată consideraţia majorităţii; obiectul privilegiat al libertăţii de expresie este exteriorizarea unei opinii, dar libertatea de expresie poate de asemenea să îmbrace forma unor pure relaţii de fapt; vehicularea unei opinii poate să privească toate domeniile vieţii sociale, iar formele de expresie sunt tot atât de variate (orale, scrise, simbolice, muzicale, chiar gestuale); art. 10 nu protejează „libertatea lingvistică" în raporturile cu autorităţile administrative; problema de a şti dacă publicitatea comercială este acoperită de prevederile art. 10 este controversată, un răspuns afirmativ nu poate implica decât o protecţie condiţionată şi precară; deşi art. 10 nu vizează expres libertatea presei, este în afară de orice îndoială că ea constituie una dintre componentele esenţiale ale libertăţii de expresie; statul trebuie să se opună tendinţelor de a obstrucţiona pluralismul în presă sau celor de concentrare excesivă a industriei presei; art. 10 nu oferă

Art. 16 din Convenţie permite părţilor contractante să impună „restrângerea activităţii politice a străinilor".

213 A se vedea, pentru referinţe bibliografice: J. Velu, R. Ergec, op. cit., nr. 738, p-601.

214 Ibidem, nr. 739 şi urm., p. 601 şi urm.

Victimei unei informaţii eronate sau injurioase ori calomnioase dreptul la replică, dar el trebuie dedus din prevederile acestui articol, din moment ce se protejează de asemenea „reputaţia" şi „drepturile altora" 215; libertatea de opinie, deşi este dificil de demarcat de libertatea gândirii, constituie un drept autonom, care implică, între altele, interdicţia de a obliga o persoană să-şi declare opiniile, obligaţia statului de a se abţine de la activităţi de îndoctrinare, precum şi interdicţia oricăror discriminări fondate pe convingeri; libertatea de a primi sau de a comunica informaţii ori idei implică şi dreptul de a le procura2 6; statul este dator să garanteze obiectivitatea informaţiilor oferite şi imparţialitatea în tratamentul diverselor mijloace de informare.

7°. Dreptul la învăţătură, reglementat de art. 32, este asigurat prin învăţământul liceal şi prin cel profesional, prin învăţământul superior, precum şi prin alte forme de instrucţie şi de perfecţionare.

În condiţiile legii, persoanele aparţinând minorităţilor naţionale au dreptul de a învăţa limba lor maternă şi de a putea fi instruite în această limbă.

În acest sens, Legea învăţământului217 consacră sau garantează, între altele: egalitatea de şanse, indiferent de naţionalitate, în ce priveşte accesul la toate nivelurile şi formele de învăţământ (art. 5); dreptul de a învăţa în limba maternă şi de a fi instruit în această limbă (art. 8 şi art. 118); crearea, din raţiuni de ordin religios sau lingvistic, a unităţilor şi instituţiilor de învăţământ la care predarea corespunde alegerii părinţilor sau tutorilor legali instituiţi ai elevilor (art. 12); admiterea la liceu a probei de „Limba şi literatura română" pentru clasele cu limbă de predare ale minorităţilor naţionale, precum şi pentru susţinerea bacalaureatului, în cazul absolvenţilor acestor clase (art. 25 şi art. 26); posibilitatea constituirii de grupe, clase, secţii sau şcoli cu predarea în limbile minorităţilor naţionale (art. 119); elaborarea, în învăţământul primar, a unor programe de învăţământ şi în acelsşi sens pot fi invocate şi prevederile art. 8, pct. 1 din Convenţie.

6 Art. 19, pct. 2 din Pactul cu privire la drepturile civile şi politice, consacrând „dreptul la libertatea de exprimare" arată că acesta cuprinde: „Libertatea de a căuta, de a primi şi de a răspândi idei de orice fel", indiferent de frontieră, sub formă orală, scrisă, tipărită ori artistică, sau prin orice alt mijloc la alegerea persoanei (s.n.). 2 l7 Legeanr. 84/1995, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 167 din 31 iulie 1995.

Manuale şcolare în mod special pentru minoritatea respectivă şi predarea în limba maternă a „Istoriei românilor" şi „Geografiei României", precum şi obligativitatea reflectării istoriei şi tradiţiilor minorităţilor în programele şi manualele de „Istorie universală" şi „Istoria românilor", iar în învăţământul gimnazial introducerea, la cerere, a disciplinei Istoria şi tradiţiile minorităţilor naţionale din România (art. 120); asigurarea, la cerere, ca disciplină de studiu a „Limbii şi literaturii materne", precum şi a „Istoriei şi tradiţiilor minorităţilor naţionale" (art. 121); în învăţământul de stat profesional, liceal, tehnic, economic, administrativ, agricol, silvic, agromontan, cât şi în învăţământul postliceal, asigurarea posibilităţii de însuşire a

terminologiei de specialitate şi în limba maternă (art. 122); posibilitatea constituirii în învăţământul universitar de stat a unor grupe şi secţii cu predarea în limba maternă pentru pregătirea personalului necesar în activitatea didactică şi cultural-artistică (art, [123); asigurarea reprezentării proporţionale a cadrelor didactice din rândul minorităţilor în conducerea universităţilor şi instituţiilor de învăţământ în care există grupe, clase sau secţii cu predarea în limbile minorităţilor naţionale218.

În aceleaşi condiţii, învăţământul se poate desfăşura şi într-o limbă de circulaţie internaţională.

Proliferarea instituţiilor particulare de învăţământ a impus precizarea constituţională că atât acestea, cât şi cele de stat, se înfiinţează şi îşi desfăşoară activitatea numai în condiţiile legii219.

Gratuitatea învăţământului de toate gradele şi de toate formele se realizează în condiţiile prevăzute de lege.

În sfârşit, Constituţia a consacrat autonomia universitară220.

Art. 2 al primului Protocol adiţional la Convenţia europeană proclamă că „nimănui nu i se poate refuza dreptul la instrucţiune". Art. 26 al Declaraţiei Universale consacră „dreptul la învăţătură". În

218 A se vedea şi decizia Plenului Curţii Constituţionale, nr. 72 din 18 iulie 1995, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 167 din 31 iulie 1995.

219 Legea nr. 84/1995 reglementează, în capitolul IX, învăţământul particular.

220 Autonomia universitară constă, în sensul art. 89, alin. 1 din Legea nr. 84/1995, în dreptul comunităţii universitare de a se conduce, de a-şi exercita libertăţile academice fără niciun fel de ingerinţe ideologice, politice sau religioase, de a-şi asuma un ansamblu de competenţe şi obligaţii în concordanţă cu opţiunile şi orientările strategice naţionale ale dezvoltării învăţământului superior stabilite prin lege.

Cuprinsul aceluiaşi articol se arată că: învăţământul trebuie să fie gratuit, „cel puţin în ce priveşte învăţământul elementar şi general"; învăţământul elementar trebuie să fie obligatoriu, iar cel tehnic şi profesional să fie accesibil tuturor; accesul la studii superioare trebuie să fie deschis tuturor pe baza deplinei egalităţi, în funcţie de merit; părinţii au, cu prioritate, dreptul să aleagă felul educaţiei care urmează să fie dată copiilor lor; învăţământul trebuie să urmărească

dezvoltarea deplină a personalităţii umane şi întărirea respectului pentru drepturile omului şi pentru libertăţile fundamentale, el trebuie să stimuleze înţelegerea, toleranţa şi prietenia. În esenţă, art. 13 din Pactul internaţional cu privire la drepturile economice, sociale şi culturale reglementează în acelaşi mod „dreptul la educaţie" 221.

Art. 2 al Protocolului adiţional proclamă dreptul la învăţătură într-o manieră negativă: „nimănui nu i se poate refuza dreptul la instrucţiune". Aducem în atenţie – şi de această dată – unele teze ale doctrinei internaţionale şi ale practicii organismelor europene de jurisdicţie: maniera de reglementare a unui „drept-rezistenţă" nu este fericită, căci un asemenea drept implică pentru stat doar obligaţia unei abstenţiuni, când, în realitate, statul are şi multiple obligaţii pozitive; dreptul de acces la învăţământ poate fi reglementat de către stat în diverse forme (plata unei taxe, înscrierea unor norme minimale de admitere etc, exceptând însă învăţământul primar); reglementarea de către stat a condiţiilor de acces la învăţământ nu trebuie să contravină interdicţiei de discriminare prevăzute de art. 14 din Convenţie, sub această rezervă fiind valabil sistemul numerus clausus, care limitează accesul la unele instituţii universitare; reglementarea naţională nu poate face abstracţie de conţinutul celorlalte drepturi consacrate de Convenţie şi Protocoalele la Convenţie; statul poate să subordoneze recunoaşterea oficială a studiilor de îndeplinirea unor condiţii; dreptul la învăţătură nu implică libertatea de a primi educaţia în orice limbă; persoanele morale pot invoca beneficiul dreptului la învăţătură, în măsura în care acest drept implică şi pe acela de a face instrucţiunea; dreptului părinţilor de a alege sistemul de educaţie şi învăţătură pentru copiii lor îi corespunde obligaţia statului de a nu

— Implicit se referă la dreptul la învăţătură şi art. 18, pct. 4 din Pactul internaţional relativ la drepturile civile şi politice.

— „Pe larg, a se vedea: J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 631 şi urm.

Instaura un sistem educativ bazat pe valori dogmatice şi sectare, în pofida convingerilor părinţilor; convingerile părinţilor trebuie respectate numai dacă ele sunt compatibile cu valorile unei societăţi democratice; dreptul părinţilor la respectarea convingerilor lor este străin de dreptul de a cere să se facă învăţământul într-o altă limbă decât aceea a statului223.

8°. Dreptul la ocrotirea sănătăţii (art. 33) a fost introdus, drept fundamental distinct, prin decizia Adunării Constituante. Într-adevăr,

un drept atât de important nu putea fi expediat prin reglementări implicite. Garantându-se dreptul la ocrotirea sănătăţii, corelativ acestui drept este înscrisă obligaţia statului să ia măsuri pentru asigurarea igienei şi sănătăţii publice.

Organizarea asistenţei medicale şi a sistemului de asigurări sociale pentru boală, accidente sau maternitate, controlul exercitării profesiilor medicale şi a activităţilor parlamentare, precum şi alte măsuri de protecţie a sănătăţii fizice ori mentale a persoanei se stabilesc potrivit legii.

Dreptul la ocrotirea sănătăţii nu este reglementat drept distinct în Declaraţia Universală, în cele două Pacte internaţionale sau în Convenţia europeană. El rezultă însă din alte reglementări ale documentelor juridice internaţionale arătate, precum şi din unele documente fără forţă juridică.

Dreptul la sănătate este indiscutabil un drept fundamental al omului. El a fost prevăzut în Constituţia Organizaţiei Mondiale a Sănătăţii, în preambulul căreia s-a spus: „O stare de perfectă sănătate pe care poate s-o atingă un om constituie un drept fundamental al oricărei fiinţe umane, indiferent de rasă, religie, vederi politice, situaţie economică sau socială" (s.n.). Art. 25 al Declaraţiei

223 Decizia din 23 iunie 1968, seria A, nr. 6, p. 32, pct. 6 în problema lingvistică belgiană. Convenţia nu garantează „drepturile minorităţilor naţionale" ca atare, ci cele ale persoanelor aparţinând minorităţilor, inclusiv de a nu fi discriminate pe considerentul apartenenţei lor la o minoritate. „Afacerea lingvistică belgiană" a adus în atenţie tocmai problema discriminării fondată pe limbă. Între altele, Curtea europeană a arătat că regimul lingvistic al învăţământului are ca scop realizarea unităţii lingvistice, adică un interes public şi că nu poate fi vorba de un privilegiu lingvistic în învăţământ. (Pentru ample referinţe, inclusiv bibliografice asupra Deciziei din 23 iunie 1968, a se vedea: J. Velu, R. Ergec, op. cit., nr. 163, p. 128 – 130, nr. 785, p. 642, nr. 1190, p. 1024 – 1025).

Universale arată că „orice persoană are dreptul la un nivel de viaţă corespunzător asigurării sănătăţii sale"; art. 12 al Pactului internaţional referitor la drepturile economice, sociale şi culturale evocă „dreptul pe care îl are orice persoană de a se bucura de cea mai bună sănătate fizică şi mintală pe care o poate atinge".

Referiri la componentele dreptului la sănătate întâlnim şi în alte

documente, chiar fără forţă juridică224.

Din reglementarea naţională şi internaţională rezultă, credem, câteva concluzii: a) Dreptul la ocrotirea sănătăţii poate fi evaluat atât drept individual, cât şi drept colectiv; b) Corespunzător acestui drept, statului, autorităţilor sale, persoanelor private le revin atât obligaţii negative, de abstenţiune, cât şi obligaţii pozitive, de acţiune; c) Unele obligaţii ale autorităţilor publice sunt de rezultat, altele sunt de mijloace; d) Dreptul la ocrotirea sănătăţii se află în interconexiune cu alte drepturi fundamentale; e) Dreptul la sănătate îmbracă noi aspecte în condiţiile toxicomaniei şi a traficului cu stupefiante225.

9°. Dreptul la un nivel de trai decent (art. 43) este corelat cu obligaţia statului de a lua măsuri de dezvoltare economică şi de protecţie socială care să fie de natură să asigure cetăţenilor un nivel de trai satisfăcător226. Nici nu putea fi altfel. Asigurarea unui nivel de trai satisfăcător – mai ales în condiţiile unei economii convulsive şi tranzitorii – este o aspiraţie, realizabilă progresiv, prin măsuri de dezvoltare economică şi de protecţie socială. Totuşi, dreptul la un nivel de „trai decent" este un drept fundamental, nu o simplă problemă de politică economică şi socială" 27.

224 De exemplu, Declaraţia universală pentru eliminarea definitivă a foametei şi subnutriţiei, din 1947; Declaraţia Conferinţei Naţiunilor Unite asupra mediului din 1977; Convenţiile şi Declaraţiile Naţiunilor Unite asupra mediului şi dezvoltării, adoptate Ja Conferinţa de la Rio de Janeiro din 1992.

225 România a aderat, prin Decretul nr. 626/1973, la Convenţia unică a stupefiantelor, care a fost adoptată la New York în 1961, şi la Protocolul la această Convenţie, adoptat la Viena în 1971.

Locuţiunea „trai decent" este improprie pentru a exprima sensul dreptului fundamental în discuţie.

În domeniul drepturilor sociale şi economice stăruie încă marea problemă – care a făcut obiectul unor aprinse polemici la momentul redactării Declaraţiei Universale a Drepturilor Omului şi a Pactului internaţional relativ la drepturile economice, sociale şi culturale – de a defini obligaţiile statului corespunzătoare acestor drepturi. În Prezent, aceste obligaţii sunt vagi. (Pe larg şi pentru unele consideraţii de lege

Protecţia socială este asigurată prin consacrarea dreptului la pensie, la concediu de maternitate plătit, la asistenţă medicală în unităţile sanitare de stat, la ajutor de şomaj şi la alte forme de asistenţă

socială prevăzute de lege.

Art. 43 din Constituţie exprimă, în esenţă, dezideratele cuprinse în art. 22 al Declaraţiei Universale, cu privire la „dreptul la securitate socială", şi art. 25 al Declaraţiei, cu privire la „dreptul la un nivel de viaţă corespunzător asigurării sănătăţii (persoanei), bunăstării proprii şi a familiei".

Dreptul la securitate socială228 poate fi examinat din două perspective: a) în sens restrâns sau dintr-o perspectivă comutativă, el înseamnă securitatea muncii şi a muncitorului, iar în anumite condiţii chiar a familiei lui (de exemplu, implicarea societăţii în determinarea condiţiilor de muncă, de angajare şi salarizare, asigurarea pentru incapacitate de muncă din cauza bătrâneţii, invalidităţii etc); b) în sens larg, el înseamnă asigurarea satisfacerii trebuinţelor ireductibile, a unor condiţii minime de bază, pentru existenţa fiecărui individ.

Cele două perspective de abordare a acestui drept nu sunt ireconciliabile, iar ţările democratice dezvoltate tind la sinteza acestora. Art. 22 din Declaraţia Universală precizează că persoana, titulară a dreptului la securitate socială, este „îndreptăţită să obţină satisfacerea drepturilor economice, sociale şi culturale indispensabile pentru demnitatea şi libera dezvoltare a personalităţii sale, prin efort naţional şi cooperare internaţională, ţinându-se seama de organizarea şi de resursele fiecărei ţări". Rezultă limpede că în interiorul categoriei obligaţiilor corelative acestui drept trebuie să se distingă între obligaţiile de rezultat („satisfacerea drepturilor economice, sociale şi culturale indispensabile pentru demnitatea şi libera dezvoltare a personalităţii") şi obligaţiile de mijloace („efort naţional şi cooperare", în raport cu resursele ţării).

Dreptul la un nivel de viaţă corespunzător cuprinde – cum precizează art. 25 din Declaraţie – „hrana, îmbrăcămintea, locuinţa, ferenda, a se vedea: Asbjörn Eide, Le droit a une alimnentation suffisante en tant que droit de l'homme, în „Droits de l'homme", nr. 1, 1989, Centrul pentru drepturile omului de la Geneva.)

228 Pe larg, a se vedea: J. Jacques Dupeyroux, Droit de la securite sociale, be ed., Dalloz, Paris, 1975.

Îngrijirea medicală, precum şi serviciile sociale necesare". Asociat acestui drept este cel consacrat în acelaşi art. 25: „dreptul la asigurare în caz de şomaj, de boală, de invaliditate, văduvie, bătrâneţe sau în alte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistenţă ca urmare a

unor împrejurări independente de voinţa" persoanei. Unele prevederi exprimă încă deziderate, altele însă drepturi subiective certe şi reale.

10°. Dreptul copiilor şi al tinerilor de a li se asigura un regim special de protecţie şi de asistenţă în realizarea aspiraţiilor lor legitime (art. 45). Acest drept fundamental desemnează de fapt un sistem de drepturi, care sunt consacrate disparat în diversele legi substanţiale şi procedurale. Constituţia identifică însă câteva dintre măsurile de protecţie sau de sprijin considerate ca esenţiale. Astfel, statul acordă alocaţii de stat pentru copii şi ajutoare pentru îngrijirea copilului bolnav ori handicapat. Alte forme de protecţie socială a copiilor şi a tinerilor se stabilesc prin lege. În raporturile juridice de muncă, legea fundamentală interzice angajarea ca salariaţi a minorilor sub vârsta de 15 ani. Exploatarea minorilor, folosirea lor în activităţi ce le-ar dăuna sănătăţii, moralităţii sau le-ar pune în primejdie viaţa ori dezvoltarea normală sunt interzise.

Autorităţile publice sunt obligate să contribuie la asigurarea condiţiilor pentru participarea liberă a tinerilor la viaţa politică, socială, economică, culturală şi sportivă a ţării.

Art. 25, pct. 2 din Declaraţia Universală proclamă că „mama şi copilul au dreptul la ajutor şi ocrotire specială". Art. 10, pct. 3 din Pactul internaţional cu privire la drepturile economice, sociale şi culturale, detaliind prevederile Declaraţiei Universale, obligă statele-părţi să ia măsuri speciale de ocrotire şi de asistenţă în favoarea „tuturor copiilor şi adolescenţilor, fără nicio discriminare din motive de filiaţiune sau din alte motive; copiii şi adolescenţii trebuie ocrotiţi împotriva exploatării economice şi sociale; folosirea lor la lucrări de natură a le dăuna moralitatea sau sănătatea, de a le pune viaţa în primejdie sau de a dăuna dezvoltării lor normale trebuie sancţionate prin lege". Statele trebuie, de asemenea, să stabilească limite de vârstă sub care folosirea muncii salariate a copiilor va fi interzisă şi sancţionată prin lege.

Alte documente internaţionale se referă de asemenea, în mod special, la protecţia copilului şi adolescentului229.

11°. Dreptul persoanelor handicapate de a se bucura de o protecţie specială (art. 46). Statul are obligaţia să asigure realizarea unei politici naţionale de prevenire, de tratament, de readaptare, de învăţământ, de instruire şi de integrare socială a handicapaţilor, respectând drepturile şi îndatoririle ce revin părinţilor şi tutorilor.

Declaraţia drepturilor persoanelor handicapate230 enumera principalele drepturi ce revin acestor persoane231: respectul demnităţii umane; beneficiul aceloraşi drepturi civile şi politice ca şi alte fiinţe umane; măsuri speciale care să-i permită cea mai largă autonomie posibilă; tratamente medicale, psihologice şi funcţionale, ajutoare, educaţie şi readaptare; securitatea economică şi socială şi un nivel de viaţă decent; respectarea nevoilor sale în toate etapele planificării economice şi sociale; dreptul de a trăi în cadrul familiei sale sau într-un cămin care să o înlocuiască; protecţia împotriva oricărei exploatări, reglementări sau tratament discriminatoriu, abuziv sau degradant; asistenţă legală calificată.

12°. Dreptul la muncă şi la protecţia socială a muncii îşi găsesc, de asemenea, consacrarea constituţională (art. 38). În condiţiile economiei de piaţă, dreptul la muncă are garanţii limitate. Au însă deplină relevanţă prevederile constituţionale având ca obiect libertatea de alegere a profesiei şi a locului de muncă, precum şi stabilirea duratei normale a zilei de lucru, în medie, la cel mult 8 ore.

Măsurile de protecţie socială a muncii privesc securitatea şi igiena muncii, munca femeilor şi a tinerilor, salariul minim pe economie, repausul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea

229 Menţionăm în acest sens: Declaraţia drepturilor copilului, adoptată de O.N.U. la 20 noiembrie 1959; Declaraţia asupra principiilor sociale şi juridice aplicabile protecţiei şi bunăstării copiilor, cu referire specială la încurajarea practicilor în materia adopţiunii şi plasamentului familial, pe plan naţional şi multinaţional, adoptată prin Rezoluţia Adunării Generale din 3 decembrie 1986; Convenţia cu privire la drepturile copilului, adoptată de Adunarea Generală la 20 noiembrie 1989 şi ratificată de România la 28 septembrie 1990.

230 Declaraţia a fost adoptată de Adunarea Generală a O.N.U. la 9 decembrie 1975.

231 Termenul „handicapat" desemnează orice persoană aflată în incapacitate de a-şi asigura în totalitate sau în parte necesităţile unei vieţi individuale sau sociale normale, datorită deficienţei congenitale sau datorită altor cauze, a capacităţilor fizice sau mentale.

Jnuncii în condiţii grele, precum şi alte situaţii specifice. La muncă egală, femeile au salariul egal cu al bărbaţilor 2.

Dreptul la negocieri colective în materie de muncă şi caracterul

obligatoriu al convenţiilor colective sunt garantate.

Una dintre garanţiile dreptului la muncă o constituie interzicerea muncii forţate (art. 39). Nu constituie însă muncă forţată: a) Serviciul cu caracter militar sau activităţile desfăşurate în locul acestuia de cei care, potrivit legii, nu prestează serviciul militar obligatoriu, din motive religioase233; b) Munca unei persoane condamnate, prestată în condiţii normale, în perioada de detenţie sau de libertate condiţionată; c) Prestaţiile impuse de situaţia creată de calamităţi ori de alt pericol, precum şi cele care fac parte din obligaţiile civile normale stabilite de lege" 34.

Art. 4, pct. 2 şi 3 din Convenţia europeană, după ce precizează că „nimeni nu poate fi constrâns să execute o muncă forţată sau obligatorie", enumera situaţiile în care nu este considerată „muncă

232 S-a considerat că dispoziţiile „imperative" privind limitele diferite de vârstă pentru pensionarea bărbaţilor şi a femeilor sunt discriminatorii. Nici alte instanţe de justiţie constituţională (cea din Austria şi cea din Germania) n-au putut încă găsi o soluţie satisfăcătoare. (A se vedea şi Decizia Curţii Constituţionale, nr. 107 din 1 noiembrie 1995, în fond, şi Decizia nr. 27 din 12 martie 1996, în recurs). În orice caz, modificarea naturii normelor cu privire la pensionarea femeilor la o altă limită de vârstă, din norme imperative în norme dispozitive, excede competenţei Curţii Constituţionale, care nu este – cum constant a spus-o în deciziile ei – „legislator pozitiv". Totodată, dispoziţiile art. 16, alin. 1 din Constituţie, coroborat cu cel al art. 4, alin. 2 din legea fundamentală, vizează egalitatea faţă de conţinutul legii, faţă de substanţa acesteia, privind bunăoară şi consacrarea unor drepturi, nu identitatea în tratament juridic cât priveşte exercitarea sau realizarea acelor drepturi. În orice caz, textele amintite vizează „discriminarea negativă", prohibită, nu şi „discriminarea pozitivă", ţinând seama de specificitatea unor situaţii sau de scopul realizării unei justiţii distributive, pentru a anula sau pentru a diminua inegalităţile obiective.

Unul dintre grupurile parlamentare a solicitat ca serviciul militar alternativ să fie extins şi la alte categorii de persoane. Dar astfel ar fi fost periclitată obligaţia fundamentală de satisfacere a serviciului militar şi de apărare a ţării, prevăzută de art. 52 din Constituţie, precum şi egalitatea între cetăţeni.

4 Excepţiile prevăzute de art. 39, alin. 2 sunt cele care au fost

admise şi de Convenţia 3 supra muncii forţate, adoptată de Conferinţa generală a Organizaţiei Internaţionale a Muncii la 28 iunie 1930 şi intrată în vigoare la 1 mai 1932. A se vedea de asemenea: Convenţia nr. 105 privind abolirea muncii forţate, adoptată de Conferinţa Generală a Organizaţiei Internaţionale a Muncii la 25 iunie 1957, ratificată de România prin Pecretul nr. 213/1957, publicat în „Buletinul Oficial", nr. 4 din 18 ianuarie 1958. Ea a „locuit Convenţia adoptată la 28 iunie 1930.

Forţată sau obligatorie", situaţii care sunt arătate şi de art. 39 din Constituţie. Art. 4 din Convenţie s-a inspirat din art. 4 al Declaraţiei Universale şi din art. 8 al Pactului internaţional cu privire la drepturile civile şi politice. Potrivit jurisprudenţei organismelor europene, locuţiunea „muncă forţată sau obligatorie" implică două elemente constitutive cumulative235: a) Trebuie ca munca sau serviciul să fie îndeplinit contra voinţei persoanei236; b) Obligaţia de a face acea muncă sau acel serviciu să fie injustă sau opresivă sau munca ori serviciul să constituie o încercare evitabilă, cu alte cuvinte inutilă, penibilă sau vexatorie. Cu privire la situaţiile exceptate, reiterăm câteva idei237: deşi textul art. 4 se referă la „deţinuţi", el se aplică şi persoanelor private de libertate prin alte măsuri decât judiciare, arătate de art. 5 (de exemplu, alienaţii mintal, alcoolicii, toxicomanii, vagabonzii); art. 4 nu implică nicio obligaţie în ce priveşte remunerarea muncii, nici nu interzice munca la întreprinderi private; impunerea unei munci absolut străine de activitatea militară este incompatibilă cu prevederile art. 4; prevederile art. 4 nu implică pentru state obligaţia de a recunoaşte obiectorii de conştiinţă; cazurile de criză sau calamităţi trebuie să fie de gravitate excepţională şi cu un caracter temporar; „obligaţiile civile normale" – la care se referă şi art. 39 din Constituţie – vizează esenţialmente obligaţia de a ajutora pe altul în caz de pericol grav sau obligaţia de a acţiona în faţa unei situaţii care riscă să cauzeze un prejudiciu grav societăţii.

Art. 38, alin. 1 din Constituţie nu garantează dreptul la muncă, ci într-o formulare negativă spune că el „nu poate fi îngrădit".

235 Jurisprudenţa şi doctrina au adus în atenţie situaţii dintre cele mai surprinzătoare şi complexe. De exemplu: numirea unui avocat din oficiu; trimiterea unui medic să-şi facă profesia într-o anumită zonă, pentru a se remedia penuria de cadre medicale; suspendarea alocaţiei de şomaj pentru refuzul de a accepta o muncă considerată ca

fiind convenabilă; împiedicarea unui sportiv profesionist de a se transfera la un alt club etc. (J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 227 şi urm.)

236 S-a opinat însă că chiar consimţământul prealabil al persoanei nu exclude ipso iure existenţa unei munci forţate sau obligatorii. S-a sugerat, tocmai de aceasta, ca cel de-al doilea criteriu să fie considerat un criteriu autonom sau alternativ. (Van Dijk, Van Hoof, Theory and Practice of theeuropean Convention on Human Rights, Anvers, 1984, p. 202 şi urm.) Curtea europeană pare să fi admis „valoarea relativă" a primului criteriu (Decizia Van der Mussele din 23 noiembrie 1983, seria A, nr. 70, P-18, pct. 37.)

237 A se vedea, pe larg: J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 233.

R

Semnificaţia reală, într-o economie de piaţă, pare a fi deci aceea de „libertate de a munci" 238.

Astfel cum rezultă din prevederile art. 38 al Constituţiei, reglementându-se dreptul la muncă, corelativ s-a reglementat totodată şi „dreptul la odihnă". El este garantat prin stabilirea duratei maxime a zilei de muncă, reducerea duratei zilei de muncă în unele sectoare de activitate sau pentru unele categorii de salariaţi, repaus săptămânal, stabilirea unui concediu anual plătit.

În orice caz, „timpul liber" trebuie apreciat dintr-o perspectivă mai largă, ca parte integrantă a mediului temporal al societăţii, iar nu ca simplu „revers al muncii" sau ca „realitate în sens negativ".

13°. Dreptul la grevă. „Salariaţii au dreptul la grevă pentru apărarea intereselor profesionale, economice şi sociale (1). Legea stabileşte condiţiile şi limitele exercitării acestui drept, precum şi garanţiile necesare asigurării serviciilor esenţiale pentru societate".

238 Sensul art. 6, pct. 1 din Pactul internaţional cu privire la drepturile economice, sociale şi culturale credem că nu este altul, din moment ce se spune că „dreptul la muncă cuprinde dreptul pe care îl are orice persoană de a obţine posibilitatea să-şi câştige existenţa printr-o muncă liber aleasă sau acceptată". Termenii alternativei nu se exclud; ei pot coexista, dând expresie unor regimuri juridice diferite. De inspiraţie liberală şi individuală, libertatea de a munci poate fi considerată posibilitatea de a desfăşura o activitate socială utilă, lăsată în întregime la discreţia individului. Dintr-un alt unghi sau pe un alt plan, libertatea de a munci dispensează statul de orice obligaţie în acest domeniu: individul e liber să-şi caute sau nu un loc de muncă şi

să dispună asupra clauzelor unui contract de muncă. Dreptul la muncă, dimpotrivă, nu este o simplă posibilitate, suficientă sieşi. El implică obligaţii multiple şi complexe pentru stat, între care: organizarea economico-socială de aşa natură încât să permită fiecăruia, potrivit cu capacităţile sale, să-şi găsească un loc de muncă care să-i asigure o existenţă decentă; eventuala repartizare guvernamentală a absolvenţilor unor institute de învăţământ superior, ai şcolilor tehnice şi profesionale; orientarea profesională şi sprijinirea celor interesaţi în alegerea muncii; asigurarea supleţii regimului de concurenţă, frânarea tendinţelor de căutare a profitului egoist, protecţia socială a muncii şi a celui ce munceşte etc. Obligaţiile statului, corelative „drepturi la muncă", aşa cum sunt prevăzute de art. 38 şi de art. 43 din Constituţie, nu o cuprinde şi pe aceea de a asigura fiecăruia un loc de muncă, obligaţie inerentă unui drept subiectiv fundamental la muncă. „Ajutorul de şomaj" bunăoară este o formă de compensare tocmai a imposibilităţii de a asigura persoanei un loc de muncă. (Pentru o altă „tterpretare, a se vedea: I. Muraru, Ghe. Iancu, op. cit., 2, p. 22.)

(2). Acestea sunt prevederile art. 40 din Constituţie, în marginea cărora vom face câteva observaţii şi precizări239.

Greva este o formă colectivă protestatară şi revendicativă a salariaţilor, care are ca efect juridic imediat suspendarea contractului de muncă. Acestei forme de acţiune a salariaţilor îi corespunde dreptul la grevă, consacrat prin Constituţie drept fundamental.

Exercitarea dreptului la grevă înseamnă încetarea colectivă şi voluntară a lucrului de către salariaţi în vederea satisfacerii de către unitate a unor revendicări de ordin profesional240, revendicări determinate şi comunicate unităţii, dar pe care aceasta a refuzat să le satisfacă. Greva trebuie să se declanşeze şi să se desfăşoare în „condiţiile şi în limitele" prevăzute de lege241.

Legea în materie condiţionează exercitarea dreptului la grevă de parcurgerea unei proceduri prealabile de conciliere a conflictului colectiv de muncă.

Astfel cum precizează art. 24, alin. 2 al Legii nr. 15/1991, „greva nu poate urmări realizarea unor scopuri politice". Textul este

239 A se vedea şi Legea nr. 15/1991 pentru soluţionarea conflictelor colective de muncă („Monitorul Oficial" al României, nr. 33 din 11 februarie 1991); Lamy social, sous la direction de F. JUU – ieri, Lamy S.A., 1989, nr. 649 – 691, p. 318 – 345; Ş. Beligrădeanu, Dreptul

la grevă şi exercitarea lui, în „Dreptul", nr. 6, 1990; Idem, Legea nr. 15/1991 privind soluţionarea conflictelor de muncă, în „Dreptul", nr. 2 – 3, 1991, p. 3 – 15.

240 Printr-un amendament s-a adăugat la alin. 1 al art. 40 sintagma „economice şi sociale". Art. 1 al Legii nr. 15/1991 se referă la „revendicarea drepturilor economice şi sociale aferente muncii", dar nu consemnează şi locuţiunea „interese profesionale". În schimb, art. 24, alin. 1 din lege spune că „greva poate fi declarată numai pentru apărarea intereselor cu caracter economic şi social ale salariaţilor". Ne întrebăm însă dacă pot exista şi alte interese profesionale decât cele cu caracter economic şi social. Curtea Constituţională a decis că nu există un conflict constituţional între prevederile art. 2 şi ale art. 24 din Legea nr. 15/1991 pentru soluţionarea conflictelor colective de muncă şi prevederile art. 40 din Constituţie. Art. 2 şi art. 24 din legea amintită, referindu-se la interesele profesionale cu caracter economic şi social ale salariaţilor, nu au în vedere o sferă mai restrânsă de interese decât cele enumerate de art. 40 din Constituţie. (Decizia nr. 110 din 8 noiembrie 1995 şi Decizia nr. 20 din 27 februarie 1996).

241 Obiectul altui amendament l-a constituit cererea de a înlătura cuvântul „limitele" de la alin. 2. Într-adevăr, „condiţiile" pot avea şi semnificaţia de „limite". S-a considerat că păstrarea termenului este necesară, faţă de art. 45 alin. 1 – 4 din lege, care interzice declararea grevei de unele categorii de salariaţi, în unele unităţi sau în unele împrejurări, ori o permite numai cu respectarea unor condiţii speciale.

R defectuos formulat, întrucât adeseori distincţia dintre „greva profesională" şi „greva politică" este artificială. Ar fi fost de preferat expresia „greva exclusiv politică" 242 sau „esenţial politică" 243.

Ca majoritatea covârşitoare a tuturor celorlalte drepturi, dreptul la grevă este – şi el – susceptibil de exercitare abuzivă, atrăgând deci răspunderea juridică corespunzătoare244.

Art. 8 al Pactului internaţional cu privire la drepturile economice, sociale şi culturale consacră „dreptul la grevă, exercitat în conformitate cu legile fiecărei ţări". Art. 11 al Convenţiei europene nu consacră expres dreptul la grevă. Este însă admis că acest drept constituie o componentă esenţială a libertăţii de asociere şi, în special, a modului de acţiune privilegiată a sindicatelor. Aceasta, pentru că exerciţiul acestui drept n-ar putea fi cu totul paralizat fără ca astfel să

se aducă atingere substanţei drepturilor explicit garantate de art. 11 al Convenţei245.

14°. Dreptul de proprietate, precum şi creanţele asupra statului, indiferent de titular, sunt garantate (art. 41). Conţinutul şi limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege. Dreptul de proprietate

242 Legea nr. 15/1991 cuprinde câteva dispoziţii discutabile. De exemplu: cele de la art. 20, alin. 1, întrucât greva nu este o acţiune condiţionată de numărul celor care vor să o declare; cele de la art. 24, alin. 2, pentru că o grevă de solidaritate poate fi, în principiu, admisibilă în situaţia în care unuia sau mai multor salariaţi li s-a desfăcut contractul de muncă, dacă respectiva măsură are sau poate avea implicaţii care vizează interesele profesionale colective; cele de la art. 33, alin. 1, deoarece cererea conducătorului unităţii pare a avea caracterul unei acţiuni în constatare, dar, în sensul art. 35, alin. 1, lit„B", judecătoria, admiţând cererea, dispune încetarea grevei ca fiind ilegală ș.a.

243 Greva „exclusiv" sau „esenţial" politică este aceea prin care se tinde la imixtiune în sfera prerogativelor ce revin autorităţilor politice.

244 De exemplu, în cazul în care scopul ocult al grevei îl constituie revendicările exclusiv politice, perturbarea gravă şi cu consecinţe economico-financiare exorbitante a activităţii unităţii, atunci când între mijloacele greviste şi scopul urmărit există o disproporţie vădită, când greva se desfăşoară cu ocuparea locurilor de muncă sau pentru a împiedica pe alţii să-şi desfăşoare activitatea normală etc. (A se vedea, pentru unele decizii ale Curţii de Casaţie franceze, Lamy social, cât. Supra., nr. 661 şi urm., p. 325 şi urm.). Exercitarea abuzivă a dreptului la grevă se produce, adeseori, prin „greva surpriză", „greva perlată", „greva turnantă", de „buşon" sau „tromboză", „greva de zel", „greva de solidaritate".

245 A se vedea, în acest sens: J. Frowein, W. Peukert, Europäische Menscherechtskonvention, Strasbourg, 1982, p. 247; J. Velu, R. Erger, op. cit., p. 656 – 657; Decizia Curţii europene din 6 februarie 1976, seria A, nr. 21, p. 16, pct. 36 Şi urm.) obligă la respectarea sarcinilor privind protecţia mediului şi asigurarea bunei vecinătăţi, precum şi la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului246, revin proprietarului.

Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate

publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă şi prealabilă despăgubire247.

Pentru lucrări de interes general, autoritatea publică poate folosi subsolul oricărei proprietăţi, imobiliare, cu obligaţia însă de a despăgubi proprietarul pentru daunele aduse solului, plantaţiilor sau construcţiilor, precum şi pentru alte daune imputabile autorităţii248.

246 Să consemnăm că obiceiul dobândeşte, astfel, constituţional, valoarea de izvor de drept.

247 Iniţial, s-a prevăzut posibilitatea exproprierii pentru „lucrări de utilitate publică". Păstrarea sintagmei ar fi împiedicat însă luarea unor măsuri de expropriere, bunăoară, pentru protecţia naturii. Exproprierea poate fi definită ca o procedură prin care o colectivitate publică îşi însuşeşte unilateral proprietatea unui imobil sau a unui alt drept real imobiliar – excepţional chiar un drept încorporai – pentru o cauză de utilitate publică, în schimbul plăţii unei indemnităţi juste şi prealabile.

Exproprierea se deosebeşte de rechiziţie, naţionalizare şi confiscare. Rechiziţia este operaţia prin care autoritatea administrativă, unilateral, constrânge particularii – persoane fizice sau morale – să facă prestări de servicii, întrebuinţând bunurile imobiliare sau proprietatea ori folosinţa bunurilor mobiliare, în vederea satisfacerii unor nevoi excepţionale şi temporare, recunoscute ca fiind de interes general. Tradiţional, rechiziţia este o procedură strict administrativă şi ea este limitată la proprietatea bunurilor mobile şi la folosirea imobilelor.

Naţionalizarea are un caracter revoluţionar şi priveşte nu imobilele în sine, ci antreprizele. Ea se dispune totdeauna printr-un act legislativ şi nu asigură, în mod necesar, garanţii de echitate.

Confiscarea bunurilor este un gen de sancţiune „in rem", aplicată în cadrul unor proceduri judiciare sau administrative.

Exproprierea poate privi imobilele prin natura lor, dar – astfel opinăm – şi imobilele prin destinaţie, indiferent de persoana proprietarului (absent, minor, interzis judecătoresc etc). Ea poate implica şi drepturile reale imobiliare, precum uzufruactul, uzul, abitaţia, servituţile etc. În mod excepţional, exproprierea poate privi şi bunurile mobile. (De exemplu, un brevet de invenţie care interesează apărarea naţională).

Făcându-se pentru o „cauză de utilitate publică", exproprierea a

ajuns să fie un „veritabil mijloc de acţiune socială", în domeniul sănătăţii şi igienei, în domeniul social, educativ şi sportiv, în domeniul ştiinţific, al urbanizării şi amenajării teritoriului etc. (Pe larg, a se vedea: J.

— M. Auby, R. Ducos-Ader, Droit administratif, cât. Supra, nr. 414 şi urm., p. 542 şi urm.).

248 Aceste „alte daune" pot privi şi bunurile mobile sau prejudiciile morale.

În toate cazurile, despăgubirile se stabilesc de comun acord cu proprietarul. Dacă există divergenţă, despăgubirile se stabilesc prin justiţie 4.

Art. 1 al Protocolului adiţional la Convenţia europeană precizează că „orice persoană fizică sau morală are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi privat de proprietatea sa decât pentru o cauză de utilitate publică şi în condiţiile prevăzute de lege şi de principiile generale ale dreptului internaţional". Fiecare stat însă, cum se arată în acelaşi articol, are dreptul ca prin legile sale, să poată reglementa „folosinţa bunurilor conform interesului general" şi să asigure „plata de impozite sau alte contribuţii sau amenzi". Textul s-a inspirat neîndoielnic din art. 17 al Declaraţiei Universale250.

Câteva constatări asupra modului de reglementare, precum şi câteva consemnări în marginea doctrinei şi jurisprudenţei internaţionale sunt, credem, indeniabile şi semnificative251: art. 1 al Protocolului nu consacră dreptul de proprietate în termeni absoluţi252; referindu-se la „bunuri", se consacră astfel dreptul de „proprietate", în sens larg şi specific dreptului internaţional, nu în sensul restrâns ai dreptului civil, el incluzând atât drepturile reale, cât şi bunurile încorporale253; textul vizează bunurile actuale, nu dreptul de a le dobândi prin succesiune ab infestat, dar el se aplică în situaţiile de partaj succesoral, pentru partea indiviză din patrimoniu deja obţinută; dreptul la pensie poate, în anumite circumstanţe, să fie asimilat unui drept de proprietate; trebuie să existe proporţionalitate, un „just echilibru" între exigenţele interesului general şi imperativul de a

249A se vedea: Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 139 din 2 iunie 1994.

250 Pactul internaţional relativ la drepturile civile şi politice nu

consacră dreptul de proprietate, întrucât acest pact a fost rezultatul unui compromis între concepţiile occidentale şi cele socialiste.

251 Pe larg, a se vedea: J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 673 – 687.

252 Decizia Curţii europene din 8 iulie 1986, seria A, nr. 102, p. 46, pct. 106; Decizia din 21 februarie 1986, seria A, nr. 90, p. 29, pct. 37.

253 Decizia din 23 noiembrie 1983, seria A, nr. 70, p. 23, pct. 48. (De exemplu, s-a decis că acţiunile unei societăţi anonime având o valoare economică pot fi considerate „bun"; imposibilitatea de a obţine executarea silită a unei hotărâri definitive împotriva statului, prin care acesta a fost obligat să plătească o sumă de bani unui particular Poate fi analizată ca o ingerinţă în „dreptul la respectarea bunurilor".) „respecta bunurile" persoanei; interdicţia de a construi poate fi analizată ca modalitate de reglementare a „folosinţei bunurilor"; măsurile translative de proprietate, de la o persoană la alta, stabilite prin lege nu trebuie să introducă între respectivele persoane un dezechilibru, deposedarea arbitrară a unei persoane de bunul ei în profitul alteia; nu se violează dreptul la „respectarea bunurilor" printr-un concordat omologat; un transfer de proprietate în cadrul unei politici legitime – de ordin social, economic sau de altă natură – poate să fie considerat de „utilitate publică", chiar dacă colectivitatea în ansamblul ei nu profită ea însăşi de bunurile transferate254; utilitatea publică se apreciază prin prisma legislaţiei statului, dar aceasta trebuie să aibă o bază rezonabilă255; trebuie să existe un raport rezonabil de proporţionalitate între mijloacele întrebuinţate şi scopul urmărit256; organismele create prin Convenţie sunt competente să analizeze compatibilitatea exigenţelor legislaţiei naţionale cu cele ale reglementărilor internaţionale, nu simplele erori de drept sau de fapt ale judecătorilor respectivului stat; referirea la „principiile generale ale dreptului internaţional" evocă de fapt dreptul la despăgubire promptă, adecvată şi efectivă, ca una dintre garanţiile dreptului de proprietate; despăgubirea nu trebuie să fie „prealabilă", dar ea trebuie făcută într-un termen rezonabil; două condiţii cumulative trebuie observate în ce priveşte reglementarea internă a folosinţei bunurilor, şi anume: un scop de „interes general"; proporţionalitatea între scopul legitim şi mijloacele folosite. Cât priveşte referirea la „plata de impozite sau alte contribuţii sau amenzi" sunt semnificative următoarele: impozitele rămân a fi stabilite prin

„lege” de către fiecare stat; ele trebuie să fie subordonate unui scop legitim şi să fie nondiscriminatorii; natura şi severitatea amenzii nu sunt condiţionate de principiul proprietăţii; sunt compatibile cu prevederile art. 1 contribuţiile obligatorii în materie de securitate socială.

Dreptul de proprietate nu este o prerogativă inerentă naturii umane, ci o concesie a legiuitorului. Dar concesia legiuitorului este făcută în considerarea aspiraţiilor fundamentale ale omului. Rezultă de aici relativitatea şi limitele drepturilor economice în general şi a

Decizia Curţii europene din 21 februarie 1986, cât. Supra. 1 Ibidem. 5 Ibidem.

Dreptului de proprietate în special: „relativitatea”, pentru că ele sunt dependente de structura economică a societăţii; „limitele”, pentru că ele nu pot fi exercitate decât în condiţiile fixate de lege, conform cu interesul general. Exproprierea constituie una din aceste limite.

Alte două garanţii substanţiale ale dreptului de proprietate au fost prevăzute prin Constituţie: a) Averea dobândită licit – iar caracterul licit al dobândirii se prezumă iuris îantum – nu poate fi confiscată; b) Bunurile destinate sau folosite în scopul săvârşirii unei infracţiuni sau a unei contravenţii, ca şi cele rezultate din acestea, pot fi confiscate numai în condiţiile legii.

75°. Dreptul la moştenire, corolar ai dreptului de proprietate, este garantat (art. 42). Legea civilă este aceea care stabileşte vocaţia moştenitorilor şi partea din lăsământul succesoral ce li se cuvine.

16°. Dreptul de petiţionare (art. 47) are o semnificaţie deosebită în raporturile persoanei cu autorităţile publice, fiind nu numai un mijloc de solicitare a acestora să-şi îndeplinească atribuţiile ce le revin, dar şi un mijloc de control asupra activităţii lor. Cetăţenii, individual sau colectiv, pot adresa petiţii oricăror autorităţi publice, care – în termenul prevăzut de lege – trebuie să răspundă petiţionarilor.

17°. Dreptul celui vătămat într-un drept al său de o autoritate publică (art. 48) este garantat, pe de o parte, prin sistemul contenciosului administrativ, iar pe de alta prin instituirea răspunderii patrimoniale a statului. Sub primul aspect, persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal al unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei. Sub cel de-al doilea aspect, legea fundamentală

consacră principiul răspunderii patrimoniale a statului pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare săvârşite în procesele penale.

Art. 3 al Protocolului nr. 7 la Convenţia europeană consacră dreptul persoanei de a fi indemnizată „conform legii sau uzanţei în vigoare în statul respectiv", „când o condamnare penală definitivă este anulată ulterior sau când este acordată graţierea pentru că un fapt nou sau recent descoperit dovedeşte că s-a produs o eroare judiciară", cu condiţia „să nu se fi dovedit că nedescoperirea în timp util a faptului necunoscut îi este imputabilă total sau parţial". Art. 14, pct. 6 al Pactului relativ la drepturile civile şi politice cuprinde o reglementare aproximativ identică. Câteva precizări sunt necesare: o hotărâre „definitivă" de condamnare este aceea care nu mai este susceptibilă de atac prin căile ordinare prevăzute de lege; dacă anularea hotărârii sau „graţierea" 257 este fondată pe un alt motiv decât eroarea judiciară, dreptul la indemnizare nu operează; referirea la lege sau uzanţe în vigoare nu semnifică dreptul statului de a aprecia „oportunitatea" indemnizării, ci procedura şi modalităţile de indemnizare.

18°. Dreptul străinilor şi al apatrizilor la protecţia statului român (art. 18). Protecţia cetăţenilor străini şi apatrizilor5 este largă şi substanţială, întrucât, practic, ei se bucură de toate drepturile şi libertăţile, garantate de Constituţie şi de alte legi, mai puţin de cele specifice condiţiei de cetăţean român. Cetăţenii străini şi apatrizii pot fi extrădaţi numai în baza unei convenţii internaţionale sau în condiţii de reciprocitate. Asupra expulzării şi extrădării decide numai instanţa judecătorească. Art. 4 al Protocolului nr. 4 interzice „expulzările colective" ale străinilor.

79°. Dreptul la azil (art. 18, alin. 2) este recunoscut în favoarea acelora care, din cauza activităţii lor progresiste, democratice, pusă în slujba umanităţii, sunt expuşi în ţările lor unor măsuri sau tratamente samavolnice2 9. Potrivit paragrafului 2 al art. 14 din Declaraţia Universală, dreptul de azil nu poate fi invocat în caz de urmărire realmente justificată de săvârşirea unei infracţiuni de drept comun sau pentru acţiuni contrare scopurilor şi principiilor Naţiunilor Unite, iar potrivit art. 1, paragraful 2 din Convenţia asupra azilului teritorial, dreptul de azil nu poate fi invocat nici atunci când există temeiuri să se creadă că persoana care solicită azilul a săvârşit o

257 în context şi ţinând seama de efectele „graţierii", acest termen este impropriu în raport cu constatarea unei „erori judiciare",

absolut străină de conduita celui condamnat.

258 Prin art. 1 al Convenţiei relative la statutul apatrizilor, adoptată la 28 septembrie 1954 şi intrată în vigoare la 6 iulie 1960, termenul „apatrid" este chemat să desemneze o persoană pe care niciun stat nu o consideră ca resortisant al său. Art. 2 exceptează de la protecţia specifică acordată apatrizilor acele persoane care au comis o crimă contra păcii, o crimă de război sau o crimă contra umanităţii, o crimă gravă de drept comun în afara ţării de rezidenţă şi înainte de a fi admis în această ţară, precum şi pe cei care sunt culpabili de-a fi acţionat împotriva scopurilor şi principiilor Naţiunilor Unite.

259 Dreptul de azil are fundamentul internaţional în art. 13, paragraful 2 şi art. 14 ale Declaraţiei Universale.

Crimă contra păcii, o crimă de război sau o crimă contra umanităţii. Dreptul de azil se acordă şi se retrage în condiţiile legii, cu respectarea tratatelor şi a convenţiilor internaţionale la care România este parte260.

165. Drepturi ale colectivităţilor de persoane. Includem în această categorie acele drepturi sau libertăţi care, în mod necesar, pot fi exercitate numai în grup.

1°. Libertatea întrunirilor (art. 36) se poate realiza prin mitinguri, procesiuni sau orice alte întruniri, în scopul de a exprima idei, opinii sau atitudini ori pentru apărarea propriilor interese. Toate formele de întrunire sunt libere, dar ele trebuie să se desfăşoare în condiţiile stabilite prin lege (în primul rând, în mod paşnic şi fără niciun fel de arme).

Art. 11, pct. 1 al Convenţiei europene proclamă de asemenea că „orice persoană are dreptul la libertatea de reuniune paşnică". Pct. 2 precizează restrângerile compatibile la exerciţiul acestui drept pentru securitatea naţională, siguranţa publică, apărarea ordinii şi prevenirea crimei, protecţia sănătăţii sau a moralei, protecţia drepturilor şi libertăţilor altora. Art. 11 constituie „suportul colectiv indispensabil ai drepturilor politice individuale" 261. Sursa lui o reprezintă prevederile art. 20 şi art. 23 ale Declaraţiei Universale.

„Reuniunea" semnifică întrunirea unor persoane în scopul de a discuta subiecte de interes comun sau public ori pentru a organiza o manifestare. Reuniunea poate astfel să fie de natură „statică", în locuri închise262, sau publică şi realizându-se sub forma defilării, manifestaţiei sau procesiunii publice.

Art. 11 subordonează exercițiul libertății de reuniune caracterului său „pașnic". Doctrina și jurisprudența organismelor europene au făcut câteva precizări263: pentru a se asigura caracterul pașnic este admisibilă instituirea unui sistem de autorizare prealabilă; „60 A se vedea și Declarația asupra azilului teritorial, adoptată de Adunarea Generală a Națiunilor Unite la 14 decembrie 1967. J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 645.

Reuniunile private sunt libere în întregime. Sunt considerate asemenea reuniuni cele ținute într-un local închis, cu participarea unor persoane nominal desemnate, sau cele unde se poate realiza controlul asupra identității persoanelor prezente. 263 A se vedea: J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 649.

fha constituțional II în nu poate fi considerată ca pașnică manifestarea al cărei scop este paralizarea liberei circulații pe căile publice; o manifestare nu-și pierde caracterul pașnic numai pentru că ea este susceptibilă să provoace contra-manifestare violentă264; statului îi incumbă, pentru asigurarea caracterului pașnic al manifestării, obligații de mijloace, nu de rezultat265; dacă art. 11 permite condiționarea reuniunii de o autorizare prealabilă, legea trebuie să fixeze criteriile de apreciere, astfel încât autoritatea să nu dispună arbitrar.

2°. Dreptul de asociere (art. 37) constituie posibilitatea recunoscută persoanelor ca, în diverse forme, să cumuleze permanent cunoștințele sau activitatea lor, în scopul promovării unor interese, altele decât cele cu caracter patrimonial.

Prin urmare, câteva condiții trebuie întrunite: a) Este necesar consimțământul membrilor, fie prin exprimarea intenției de a constitui asociația, fie prin aderarea la statul acesteia; b) Legătura dintre membrii asociației trebuie să fie permanentă, căci, altfel, suntem în prezența unei simple reuniuni; c) Scopul asociației, chiar dacă este economic, să nu constea în împărțirea eventualelor beneficii (scopul să nu fie deci lucrativ, specific unei societăți). Asociațiile pot fi „pure și simple" sau „declarate" (prin înregistrare, în condițiile legii, conferindu-le personalitate juridică) 266.

Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate și în alte forme de asociere.

Partidele politice contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor, respectând suveranitatea națională, integritatea

teritorială, ordinea de drept şi principiile democratice. Drept urmare, partidele – sau celelalte organizaţii – care, prin scopurile ori activitatea lor, sunt contrare pluralismului politic, principiilor statului de drept ori suveranităţii, integrităţii sau independenţei într-o democraţie, dreptul la contra-manifestare nu poate să atragă paralizarea exerciţiului dreptului la manifestare". (Decizia Curţii europene din 28 iunie 1988, seria A, nr. 139, p. 12, pct. 32)

265 Ibidem, pct. 34.

266 Legea poate să prevadă asociaţiile al căror scop este supus controlului autorităţilor administrative, precum şi cele care sunt interzise. (De regulă, sunt supuse autorizării obligatorii congregaţiile, grupurile de credincioşi reuniţi pentru a duce o viaţă religioasă comună şi legaţi prin jurământ sancţionat de autoritatea ecleziastică.)

României, sunt neconstituţionale267. Declararea lor ca atare aparţine numai Curţii Constituţionale.

Sindicatele contribuie la apărarea drepturilor şi la promovarea intereselor profesionale ale salariaţilor268.

Constituţia stabileşte, pentru toate formele de asociere, regula transparenţei, fiind interzise asociaţiile cu caracter secret.

Art. 11, pct. 1 al Convenţiei europene, consacrând „dreptul la libertatea de reuniune paşnică", proclamă de asemenea „dreptul la libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a crea cu alţii sindicate şi de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor" persoanei. Restricţiile la exerciţiul dreptului, prevăzute la pct. 2 al aceluiaşi articol, sunt comune „dreptului la libertatea de reuniune paşnică şi la libertatea de asociere".

În sensul art. 11 al Convenţiei, prin „asociere" se înţelege orice grupare voluntară şi organizată de persoane fizice sau morale, pe o durată mai lungă sau mai puţin lungă, pentru realizarea unor scopuri comune269, indiferent de forma juridică270 pe care o îmbracă respectiva grupare. Natura intrinsec voluntară a asociaţiei sustrage de sub incidenţa art. 11 asociaţiile de drept public create prin acte unilaterale de autorităţile publice271.

Doctrina şi jurisprudenţa internaţională au făcut – şi în legătură cu acest drept – observaţii subtile şi pertinente272: subordonarea constituirii asociaţiei de o autorizare prealabilă echivalează cu atingerea substanţei dreptului la libertatea de asociere; acordarea personalităţii juridice poate fi însă supusă unei declaraţii prealabile;

statul este obligat, dacă sunt întrunite condiţiile legale, să acorde asociaţiei personalitate juridică sau un alt statut juridic, dar poate impune pentru aceasta condiţii dictate de interesul public; libertatea de asociere nu implică garantarea realizării scopurilor

267 Pa larg, a se vedea supra, nr. 143 – 144.

268 A se vedea, de asemenea, supra, nr. 143. Van Dijk, Van Hoof, op. cit., p. 322.

„Totuşi, astfel cum a decis Comisia europeană, libertatea de asociere este străină raporturilor care pot să existe între salariaţii aceluiaşi patron, aceste raporturi derivând dintr-un contract de muncă. (Cf. J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 650.)

Decizia Curţii europene din 23 iunie 1981, seria A, nr. 43, p. 26 şi urm., pct. 62 – 65.

Pe larg, a se vedea: J. Velu, R. Ergec, op. cit., p. 649 şi urm.

Propuse; deşi Curtea europeană nu a spus-o explicit, ea a lăsat să se înţeleagă că art. 11 din Convenţie garantează şi un „drept negativ", anume acela de a nu fi obligat să aderi la o asociaţie sau sindicat.

În sistemul art. 11, pct. 1 din Convenţie, „libertatea sindicală" se prezintă ca una dintre formele sau aspectele particulare ale libertăţii de asociere: Convenţia protejează nu numai dreptul de a fonda sindicate ori de afiliere la cele existente, dar şi activităţile sindicale ale persoanei, pentru „apărarea intereselor", ceea ce implică posibilitatea unei „acţiuni colective", de unde rezultă şi dreptul de a fi consultat sau ascultat; statul nu poate constrânge sindicatele la semnarea unor convenţii colective, dar nici salariaţii nu pot fi constrânşi să accepte clauzele unei asemenea convenţii; nu constituie o ingerinţă în exerciţiul libertăţii de asociere sancţionarea disciplinară a unui salariat, lider sindical, pentru că a solicitat membrilor sindicatului participarea acestora la o grevă, dacă acea grevă este interzisă prin lege.

Restrângerile exerciţiului! Libertăţii de asociere, prevăzute de art. 11, pct. 2 al Convenţiei, sunt de două categorii: restrângeri necesare într-o societate democratică pentru salvgardarea interesului public (a) şi restrângeri vizând cazul agenţilor publici (B).

A. în contextul primei categorii de restrângeri, subliniem câteva dintre concluziile organismelor europene de jurisdicţie: disoluţia unei asociaţii fasciste poate fi considerată necesară pentru siguranţa

publică; interdicţia totală a unei manifestaţii poate, în circumstanţe, să fie justificată, dacă interdicţia este limitată în timp şi spaţiu; autoritatea poate condiţiona autorizarea manifestării de menţinerea ordinii publice.

B. În contextul celei de-a doua categorii de restrângeri, menţionăm exemplificativ: art. 11, pct. 2 admite „restricţii legitime" la exerciţiul libertăţii de asociere – cu toate componentele ei – membrilor forţelor armate, poliţiei şi administraţiei publice; întrucât textul se referă la „restricţii legitime" la „exerciţiul" dreptului, urmează că, aplicântlu-se principiul proporţionalităţii, restrângerile nu pot afecta însăşi substanţa dreptului.

Secţiunea a 4-a ÎNDATORIRILE FUNDAMENTALE

166. Reglementarea constituţională a îndatoririlor fundamentale. Sub acest titlu sunt înscrise acele îndatoriri corelative drepturilor care au fost considerate ca fundamentale: fidelitatea faţă de ţară, respectarea Constituţiei şi a celorlalte legi, apărarea ţării şi contribuţia la cheltuielile publice.

1°. Fidelitatea faţă de ţară este declarată sacră (art. 50). Cetăţenii cărora le sunt încredinţate funcţii publice, precum şi militarii, răspund de îndeplinirea cu credinţă a obligaţiilor ce le revin şi, în acest scop, depun jurământul cerut de lege273.

2°. Respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a celorlalte legi (art. 51) este o condiţie a statului de drept şi totodată o dimensiune a democratismului274

3°. Apărarea ţării (art. 52) este o îndatorire fundamentală a cetăţenilor români275. În acest scop, bărbaţii, care au împlinit vârsta de 20 de ani, trebuie să satisfacă serviciul militar, cu excepţia cazurilor prevăzute de lege276. Dar, pentru pregătirea în cadrul serviciului militar obligatoriu, cetăţenii pot fi convocaţi numai până la vârsta de 35 de ani.

4°Contribuţia la cheltuielile publice (art. 53) se realizează prin impozitele şi taxele stabilite de lege. Sistemul legal de impuneri trebuie însă să asigure aşezarea justă a sarcinilor fiscale.

273 A se vedea şi art. 82 şi 103 din Constituţie, potrivit cărora depun jurământul Preşedintele României, primul-ministru, miniştrii şi ceilalţi membri ai Guvernului.

274 Art. 51 al Constituţiei se referă la cerinţa de a respecta „supremaţia" Constituţiei în sistemul juridic normativ. Este însă o

obligaţie care. Depăşeşte sfera îndatoririlor fundamentale, constituindu-se ca dimensiune esenţială a statului de drept şi, în consecinţă, ca obligaţie a tuturor subiectelor de drept. Garanţia supremaţiei Constituţiei o constituie instituţionalizarea controlului constituţionalităţii Art. 52, alin. 1 califică apărarea ţării ca fiind, în acelaşi timp, un drept şi o obligaţie a cetăţenilor români. Redactarea este improprie. Există în sfera relaţiilor juridice unele categorii de „drepturi-obligaţii", bunăoară în cadrul ocrotirii părinteşti. Dar, în cazul aici discutat, este greu să se înţeleagă necesitatea consacrării „dreptului de a apăra ţara" din moment ce există o îndatorire fundamentală în acest sens.

De exemplu, persoanele inapte sau obiectorii de conştiinţă.

167. Îndatoriri decurgând din limitele exercitării drepturilor şi libertăţilor. Chiar şi sumară descriere a principalelor drepturi şi libertăţi poate totuşi sugera, conclusiv şi generalizator, că limitele – de exercitare, firește, dar şi de consacrare – ale acestora pot fi două: a) Respectarea drepturilor şi libertăţilor altora; b) Respectarea intereselor întregii colectivităţi.

Lesne de înţeles. Condiţia imanentă persoanei este relaţia ei cu alţii. Sinteza calitativă a relaţiilor sociale reprezintă societatea. Relaţiile sociale presupun însă toleranţă şi respect reciproc între subiectele acestora, iar societatea solicită armonie şi stabilitate, care nu se pot fundamenta decât pe ordinea existentă în viaţa socială. „Coexistenţa libertăţilor şi protecţia societăţii sunt cele două comandamente care stau la baza limitelor edictate de dreptul pozitiv" 277. Dificultatea începe însă atunci când se încearcă realizarea concretă a acestor comandamente: a) Exercitarea dreptuui de către titularul său poate apare altuia ca fiind atingere adusă dreptului sau libertăţii sale; b) Interdependenţa drepturilor şi libertăţilor conduce nu numai la armonizarea acestora, dar şi la dezvoltarea unor tensiuni sau contradicţii (unul nu-şi poate exercita dreptul tară înţelegerea sau concursul celuilalt); c) o altă stare conflictuală poate apare între cele două principii fundamentale ale ideologiei liberale: libertatea şi egalitatea (încercarea de egalizare a şanselor şi condiţiilor este de natură să restrângă libertatea, iar accentuarea libertăţii amplifică inegalitatea).

Soluţia nu poate fi decât sacrificarea totală sau parţială a unor drepturi sau libertăţi ori limitarea concomitentă şi corespunzătoare a

exerciţiului lor, pentru a asigura astfel fiecăruia maximum de manifestare, compatibilă însă cu a celuilalt278. Sunt deci limite impuse drepturilor şi libertăţilor înseşi, tocmai în scopul de a facilita realizarea lor.

Alte limite impuse drepturilor şi libertăţilor au ca scop protecţia societăţii, a ordinii ei social-economice şi politice, precum şi a ordinii de drept – ca una dintre condiţiile existenţei însăşi a drepturilor şi libertăţilor şi a afirmării lor79. Limitele derivând dintre

277 J. Rivero, op. cit., p. 166.278 Ibidem, p. 167 – 169.

279 în relaţia dintre drepturi şi libertăţi, pe de o parte, şi societate, pe de altă parte, s-au conturat două atitudini extreme: sacrificarea drepturilor şi libertăţilor în interesu ordinii sociale; preeminenţa drepturilor şi libertăţilor, chiar dacă astfel sunt sacrific8 interese postulate în numele ordinii sociale.

Un asemenea scop pot fi: a) Absolute – cele pe care înseşi exigenţele vieţii sociale le impune tuturor şi în toate circumstanţele sociale (ocrotirea bazei materiale a vieţii sociale, protecţia echităţii sociale sau, altfel spus, admiterea unui minimum de convenţii şi a unui minimum de valori280, protecţia statului – protecţia autorităţilor sale, a valorilor esenţiale pe care ele se fundează; b) Relative – cele care nu se aplică de manieră generală şi permanentă, ci fie numai unora dintre drepturi sau libertăţi, fie numai într-un anume timp sau într-o situaţie determinată, fie numai anumitor subiecte281

Tehnicile juridice de reglementare a drepturilor şi libertăţilor pot fi grupate în două categorii: a) Tehnici sau modalităţi represive; b) Tehnici sau modalităţi preventive.

Prima categorie de modalităţi ar putea fi caracterizată prin axioma: „tot ceea ce legea nu interzice este admisibil". Cea de-a doua categorie prin regula: „tot ceea ce legea permite, trebuie să se realizeze în limitele şi în condiţiile prevăzute de ea". (De exemplu, cerinţa unei autorizaţii prealabile, aprecierea adecvată a condiţiilor de oportunitate ş.a.). Este limpede: regimul preventiv este mai puţin liberal decât cel represiv.

Secţiunea a 5-a AVOCATUL POPORULUI

Este una din instituţiile care a stârnit cele mai contradictorii şi mai aprinse dezbateri, fie în spectrul inutilităţii ei, fie sub semnul unui balsam mult aşteptat la durerile cetăţeanului.

Ce este ştim, ce va fi urmează să aflăm.

168. Scurt istoric. Instituţia „Ombudsman”-ului a apărut în Suedia, acum mai bine de 180 de ani282, ca instrument complementar ne exemplu, legea penală permite să se definească, per a contrario, unele dintre palorile incluse în etica societăţii. Sau legea civilă, care face trimitere adeseori la 28 iU.na” credntă”, „bunele moravuri”, „diligentă”, „bun gospodar” etc.

282 paRivero opcită P171 – 175.

Ta avea însă ca model funcţia de Obudsman al Regelui, creată în 1713. Istoriceşte! institu-iei Poate fi căutată în Egiptul antic, în Grecia antică; ea poate fi chineză, indiană, islamică, spaniolă. În orice caz, Suedia a cristalizat-o. În pentru controlul executivului de către parlament'„. În esenţă”, „Ombudsman”-ul trebuie să apere spiritul legilor şi să protejeze drepturile şi libertăţile individului. El nu este un organ care să se substituie altora, dar este un organ alături de altele pentru salvgardarea drepturilor şi a libertăţilor. El nu este un avocat al celor nevoiaşi, ci un protector al tuturor.

În majoritatea ţărilor lumii, arma principală a „Ombudsman”-ului este autoritatea lui, puterea de a admonesta şi critica, suportul moral al opiniei publice, receptivitatea şi sprijinul tuturor autorităţilor publice. Instituţia „Ombudsman”-ului – se spunea la Conferinţa Internaţională de la Canberra, din.1988 – este o instituţie democratică, concepută să opereze într-un spirit de democraţie „cu un guvern cooperant şi oficialităţi amabile”, care, în general, funcţionează eficient, dar şi sunt dispuse să înlăture orice greşeală sau nedreptate. Este deci o instituţie a cărei implementare cere timp, ambianţă democratică, cultură politică şi juridică, amabilitate şi solicitudine284.

169. Rolul şi atribuţiile Avocatului Poporului. Avocatul Poporului este numit de Senat, pe o perioadă de 4 ani, adică pe durata diferite ţări, cu denumiri proprii, ombudsman-ul e considerat, după caz, avocat, apărător, mediator, comisar, comisie sau chiar sindic.

283 După mai bine de un secol, sub diferite denumiri, această instituţie s-a extins, în mai mult de jumătate dintre ţările lumii, dar în niciuna dintre ţările comuniste. (De exemplu, în 1919 în Finlanda, în 1952 în Norvegia, în 1954 în Danemarca, în 1957 în R.F. Germană, în 1967 în Marea Britanie, în 1969 în Irlanda de Nord, în 1973 în Franţa, în 1974 în Italia, în Portugalia în 1975, în Austria în 1977, în Spania în 1981, în Polonia în 1987. Denumirile sunt diferite: Ombudsman, Mediator, Wehrbeauftragter, Parlamentary Commissioner, Defensore

Civico, Provedor de Justica, Defensor del Pueblo etc). Instituţia există, în prezent, în ţări de pe toate continentele (în S.U.A., în Hawaii, Australia, Elveţia, Canada, Noua Zeelandă, Cipru, India, Egipt, Israel, Trtnidad, Guyana, Fidji etc etc). Pe larg, a se vedea: J, L-Maiorano, EI Ombudsman, Ediciones Macchi, Boenos Aires, 1987. A se vedea de asemenea: A. Pop, Avocatul poporului, instituţie fundamentală a statului de drept, Editura „Perenia", Timişoara, 1995.

284 Nici în alte părţi n-a fost altfel. În Suedia, în primii 100 de ani, Obudsman-ul primea cca. 70 de plângeri anual. Acum însă se înregistrează între 3.000 şi 4.000 de plângeri anual. În 1987, în Finlanda s-au înregistrat 1.540 de plângeri, în Norvegia 1.503, în Danemarca 1, 740 etc. În Polonia, numai în câteva luni de la înfiinţare s-au înregistrat peste 25.000 de plângeri (Prin câteva amendamente s-a cerut înlăturarea acestei instituţii. Reticenţa faţă de ea este, poate, explicabilă. Utilitatea şi eficienţa ei se vor dovedi însă în timp).

Legislaturii. Calitatea de a fi avocat al poporului este incompatibilă cu orice altă funcţie publică sau privată.

Avocatul Poporului are ca rol fundamental apărarea drepturilor şi a libertăţilor cetăţenilor. În acest scop, din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile sau libertăţile lor, constată sau verifică faptele de încălcare a drepturilor şi a libertăţilor, sesizând autorităţile competente în vederea restabilirii legalităţii şi a reparării prejudiciilor cauzate. Autorităţile publice sunt obligate să asigure Avocatului Poporului sprijinul necesar în exercitarea atribuţiilor sale.

Anual sau la cererea Camerelor, Avocatul Poporului prezintă în faţa Parlamentului rapoarte asupra activităţii desfăşurate şi cu privire la cauzele şi condiţiile care au determinat sau favorizat faptele de încălcare a drepturilor şi a libertăţilor cetăţenilor. El poate face recomandări privind legislaţia sau pentru adoptarea oricăror alte măsuri pentru ocrotirea drepturilor şi a libertăţilor cetăţenilor.

Reglementarea constituţională a instituţiei (art. 55 – 57) este sumară, dar şi îndeajuns de disponibilă. Legea organică stabileşte modul de organizare şi de funcţionare a instituţiei Avocatului Poporului2 5.

Secţiunea a 6-a DREPTUL LA O JUSTIŢIE ECHITABILĂ

170. Premise şi reglementare. Astfel cum s-a mai precizat, dacă drepturile şi libertăţile fundamentale reprezintă placa turnantă a oricărei autentice democraţii, atunci ele trebuie cuprinse în instituţii,

nu în retorică; ele trebuie deci să fie consacrate şi garantate juridiceşte, inclusiv prin posibilitatea conferită titularului ca, în cazul nesocotirii sau în cazul încălcării drepturilor ori libertăţilor sale, să ceară concursul instanţelor judecătoreşti pentru a le respecta. Dreptul persoanei de a se adresa justiţiei este, prin urmare, condiţia sine qua fon a efectivităţii drepturilor şi libertăţilor sale. Iată unul dintre

Faţă de reglementarea constituţională, s-au făcut numeroase observaţii de către °mbudsmanii din alte ţări, cu totul justificate: nu este explicit şi suficient accentuată dependenţa Avocatului Poporului, nu sunt precizate prerogativele lui şi mijloacele? E acţiune ş.a.m.d. Într-adevăr, două condiţii stau la baza eficacităţii instituţiei: „dependenţa şi puterea de a acţiona. Legea organică va face însă precizările necesare.

Motivele pentru care Constituţia, proclamând accesul liber la justiţie (art. 21), nu numai că nu l-a calificat doar drept fundamental – deşi, neîndoielnic absolut, căci „nicio lege nu poate îngrădi exercitarea acestui drept", cum precizează art. 21, alin. 2 – ci şi ca un principiu care guvernează materia drepturilor şi a libertăţilor fundamentale.

Dar, accesul liber la justiţie nu poate fi o garanţie constituţională suficientă a tuturor drepturilor şi libertăţilor fundamentale, dacă justiţia însăşi nu este „echitabilă".

Constituţia nu reglementează ca atare „dreptul la o justiţie echitabilă". Este însă în afară de orice îndoială că un asemenea drept „rezultă" din interpretarea sistematică a dispoziţiilor constituţionale. Art. 21, alin. 1 din Constituţie proclamă aşadar că „orice persoană se poate adresa justiţiei pentru apărarea drepturilor, a libertăţilor şi a intereselor sale legitime". Justiţia – arată art. 125, alin. 1 din Constituţie – „se realizează prin Curtea Supremă de Justiţie şi prin celelalte instanţe judecătoreşti stabilite de lege", iar judecătorii „sunt independenţi şi se supun numai legii" (art. 123, alin. 2); ei sunt inamovibili potrivit legii" (art. 124, alin. 1). Şedinţele de judecată sunt, în principiu, publice (art. 126), iar dreptul la apărare este garantat (art. 24). Împotriva hotărârilor judecătoreşti, părţile interesate pot exercita căile de atac, în condiţiile legii (art. 129). Sunt astfel precizate constituţional condiţiile minime ale unei justiţii echitabile, condiţii care trebuie întregite cu cele ale legii organice cu privire la organizarea şi funcţionarea instanţelor judecătoreşti286.

Pentru a se realiza o protecţie eficace a drepturilor omului,

într-adevăr nu este suficientă consacrarea drepturilor materiale; este de asemenea necesară stabilirea unor garanţii de procedură de natură să consolideze mecanismele de salvgardare a acestor drepturi287.

Art. 6, pct. 1 al Convenţiei europene cuprinde, în acest sens, un „text capital" 288: „Orice persoană are dreptul să-i fie examinată cauza în mod echitabil, public şi într-un termen rezonabil, de către un tribunal independent şi imparţial, stabilit prin lege, care va decide r

286 A se vedea: Legea nr. 92/1992, în „Monitorul Oficial" al României nr. 197 din 13 august 1992.

287 F. Matscher, La notion de decision d'une contestation sur un droit ou une obligation (de caractere civil) au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, în „Protection des droits de l'homme: La dimension européenne. Melanges en l honeur de G.J. Viarda, Cologne, 1988, p. 3.

288 J. Velu, R. Ergec, op. cit., nr. 381, p. 335.

Asupra drepturilor şi obligaţiilor sale civile sau asupra temeiniciei oricărei acuzaţii în materie penală îndreptată împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunţată în public, dar accesul în sala de audienţă poate fi interzis presei sau publicului în timpul întregului proces sau a unei părţi a acestuia, în interesul moralităţii, ordinii publice sau a securităţii naţionale, într-o societate democratică, când interesele minorilor sau protecţia vieţii private a părţilor la proces o cer sau în măsura considerată strict necesară de către tribunal, când, datorită unor împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiţiei" 2 9.

171. Elementele constitutive ale dreptului la o justiţie echitabilă. Curtea europeană a accentuat constant ideea că „dreptul la un proces echitabil" semnifică de fapt „principiul preeminenţei dreptului" 290. Este motivul pentru care – declara Curtea – dreptul la un proces echitabil „ocupă un loc atât de important încât o interpretare restrictivă a art. 6 nu corespunde scopului şi obiectivului acestei dispoziţii" 291; în realitate, toate prevederile acestui articol fac obiectul unei interpretări dinamice şi teleologice292.

Art. 6 cuprinde două categorii de dispoziţii293: pct. 1 enunţă principiile unui proces echitabil, atât în materie penală, cât şi în materie civilă, şi circumscrie sfera de aplicare a dreptului la o justiţie echitabilă; pct. 2 şi 3 consacră diferite garanţii persoanelor acuzate de o infracţiune. (Aceste garanţii nu sunt limitative. Ele se complinesc cu

cele prevăzute la pct. 1 al art. 6. Pe de altă parte, în termeni specifici, unele dintre aceste garanţii sunt aplicabile şi în procesul civil, sub acelaşi titlu ai dreptului la un proces echitabil.)

289 Textul a fost constituit ca reper în unele dintre deciziile Curfii Constituţionale. Astfel, s-a decis că, potrivit art. 6, pct. 1 din Convenţie, dispoziţiile art. 175, alin. 1, literele „a-o" din Codul muncii sunt neconstituţionale. (A se vedea, de exemplu, Decizia Curţii Constituţionale, nr. 90 din 4 octombrie 1995, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 272 din 23 noiembrie 1995.)

290 Decizia din 26 aprilie 1979, seria A, nr. 30, p. 34, pct. 55.

291 Decizia din 17 ianuarie 1970, seria A, nr. 11, p. 14 şi urm., pct. 25; Decizia din 9 octombrie 1979, seria A, nr. 32, p. 13, pct. 24; Decizia din 27 februarie 1980, seria A, nr. 35, p. 23, pct. 44; Decizia din 26 octombrie 1984, seria A, nr. 86, p. 16, pct. 30.

M. A. Eissen, Jurisprudence relative! l'article 6 de la Convention, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1985, p. 2.3 A se vedea: J. Velu, R. Ergec, op. cit., nr. 382 şi urm., p. 336 şi urm.

Sursa prevederilor art. 6 al Convenţiei o constituie art. 10 şi 11 ale Declaraţiei Universale.

172. Sfera şi limitele aplicării prevederilor Convenţiei cu privire la un proces echitabil. Tendinţa constantă a organelor europene de jurisdicţie a fost şi este aceea de a interpreta extensiv, prevederile art. 6 din Convenţie. Câteva determinări sunt însă necesare: a) Din dezbaterile premergătoare asupra textului art. 6 rezultă fără echivoc ceea ce de altfel şi exprimă textul în forma lui adoptată, anume că organele europene de jurisdicţie se limitează la aprecierea „garanţiilor procedurale" ale unui proces echitabil, erorile de drept sau de fapt săvârşite de instanţele naţionale nefiind cenzurate de către organele europene de jurisdicţie; b) Art. 6 referindu-se la „orice persoană" vizează deci atât persoanele fizice, cât şi persoanele morale, atât cetăţenii statului, cât şi străinii sau apatrizii. Statul şi persoanele morale de drept public pot de asemenea invoca garanţiile prevăzute pentru un proces echitabil; c) Deşi beneficiarii acestor garanţii nu se pot prevala de „drepturi substanţiale", întrucât garanţiile privesc numai „desfăşurarea" procesului, totuşi art. 6 consacră implicit şi un drept substanţial autonom: dreptul de acces la justiţie; d) Sub aspect organic, prevederile art. 6 din Convenţie nu implică existenţa unui dublu grad de jurisdicţie; dar, dacă legislaţia naţională reglementează

de asemenea apelul sau recursul, prevederile amintite sunt aplicabile, respectându-se însă particularităţile procedurale ale apelului şi recursului; e) Prevederile art. 6 din Convenţie – astfel cum rezultă din jurisprudenţa organelor europene – nu privesc, sub termenul generic de „tribunal", curţile sau tribunalele constituţionale, al căror obiect de activitate este diferit de cel al instanţelor ordinare şi care nu tranşează litigii în fond, ci rezolvă o chestiune „prejudicială" de constituţionalitate; f) Aplicabilitatea prevederilor art. 6 în cazul tribunalelor arbitrale294, deşi controversată, a fost – într-o opinie dominantă – admisă în privinţa unora dintre elementele cuprinse în structura textului de referinţă din Convenţie; g) întrucât art. 6 nu face distincţie de ordin organic între diferitele categorii de jurisdicţii, rezultă că el se aplică şi jurisdicţiilor administrative şi disciplinare";

294 Aceasta în ipoteza în care părţile, prin libera lor voinţă, nu şi-au manifestat, prin convenţie sau prin clauza compromisorie, voinţa de a renunţa la garanţiile în discuţie

295 Remarcăm în context că instanţa de jurisdicţie constituţională din România, invocând tocmai prevederile art. 6 din Convenţie, a declarat ca neconstituţionale prevederi ale art. 175 din Codul muncii. (Decizia nr. 59/1994; Decizia nr. 66/1995, h) Prevederile art. 6 nu se aplică însă „procedurilor administrative" în cadrul cărora se emit „acte administrative" – fără caracter „jurisdicţional" – chiar dacă asemenea acte vizează „drepturi şi obligaţii cu caracter civil"; i) Garanţiile prevăzute pentru un proces echitabil privesc organele de jurisdicţie chemate să „tranşeze un litigiu", nu şi pe cele care nu desfăşoară o asemenea activitate296; j) Art. 6 din Convenţie vizează două categorii de litigii: „drepturi şi obligaţii civile"; „temeinicia unei acuzaţii în materie penală". Sunt „categorii – cheie" – cum au fost considerate – pentru determinarea sferei de aplicare a prevederilor Convenţiei din punct de vedere material.

173. Limitele de aplicare din punct de vedere material. Aplicabilitatea prevederilor art. 6 din Convenţie este aşadar determinată prin două noţiuni: „drepturi şi obligaţii cu caracter civil" (1°); „temeinicia unei acuzaţii în materie penală" (2°).

1°. „Contestaţiile pricind drepturi şi obligaţii cu caracter civil" nu trebuie considerate doar acelea care, într-un înţeles strict tehnic, ar evoca o „contestaţie", ci într-un înţeles material, vizând orice cereri în

faţa instanţei „reale şi serioase", atât cu privire la existenţa însăşi a dreptului sau obligaţiei, cât şi cu privire la întinderea sau modalităţile de exercitare sau realizare, atât cu privire la chestiuni de fapt, cât şi cu privire la chestiuni de drept. Pe scurt, termenul „contestaţie" evocă un diferend, susceptibil de rezolvare pe cale jurisdicţională. Între contestaţie şi drept sau obligaţie trebuie să existe o legătură directă.

„Drepturile şi obligaţiile cu caracter civil" 297 sunt cele prevăzute de legislaţia internă a fiecărui stat, dar ele trebuie

Decizia nr. 90/1995, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 272 din 23 noiembrie 1995.) „%S-a decis astfel că judecătorul care a declarat din oficiu falimentul n-a fost angajat într-o procedură având ca obiect tranşarea unui litigiu, el luând doar măsuri de protecţie în interesul creditorilor existenţi sau potenţiali. De asemenea, s-a considerat că prevederile art. 6 nu sunt aplicabile în cazul ordonanţelor preşedinţiale, prin acestea nerezolvându-se în fond un litigiu. (Faţă de deciziile Comisiei europene s-au rorrnulat însă şi substanţiale rezerve, justificate credem).

Termenul „civil" are accepţiuni diferite în dreptul anglo-saxon faţă de dreptul fornano-germanic. Confruntată cu o noţiune atât de polimorfi, doctrina a oferit o mare lversitate de interpretări. (Pe Jarg, a se vedea: J. Velu, R. Ergec, op. cit., nr. 419 şintl> p. 374 şi urm.). Curtea de la Strasbourg s-a ataşat unei interpretări largi a cuţiunii „drepturi şi obligaţii cu caracter civil", indiferent de natura legii pe baza areia se rezolvă diferendul.

Considerate nu strico sensu, ci într-o accepţiune largă şi în consens cu toate prevederile Convenţiei.

2°. Temeinicia unei acuzaţii în materie penală" constituie de asemenea o locuţiune susceptibilă de diverse interpretări. Ne rezumăm doar la câteva precizări.

Art. 6, pct. 1 din Convenţie nu face distincţie între „temeinicia" de fapt şi cea de drept privitor la o acuzaţie298. Termenul „acuzaţie" are, în sensul Convenţiei, o semnificaţie proprie – una „materială", nu „formală" – putând să însemne doar o modificare din partea autorităţii sau o măsură a acesteia implicând pentru persoană repercusiuni. Termenul „materie penală" este determinat de legislaţia internă a fiecărui stat, dar un criteriu edificator poate fi în cele din urmă natura normei pretins a fi încălcată şi sancţiunea ce ar urma să se aplice. Protecţia la care se referă art. 6, pct. 1 priveşte numai pe persoana care

este „acuzată", nu şi pe aceea care se pretinde victimă a faptului săvârşit de acuzat, beneficiară însă a altor garanţii.

174. Garanţiile care decurg din prevederile art. 6 al Convenţiei. Art. 6, pct. 1 implică sau precizează, în esenţă, următoarele garanţii:

1°. Astfel cum Curtea a explicat299, „nu se poate înţelege că art. 6, pct. 1 descrie în detaliu garanţiile de procedură acordate părţilor într-o acţiune civilă în curs, dar că el nu protejează mai întâi ceea ce permite să se beneficieze de ele în realitate: accesul la justiţie. Echitatea, publicitatea şi celeritatea unui proces nu prezintă niciun interes în absenţa procesului". Aşadar, prima dintre garanţiile care decurg din prevederile art. 6, pct. 1 al Convenţiei este „dreptul de a avea acces la justiţie". Dreptul de acces la justiţie nu implică şi dreptul nelimitat de a alege instanţa competentă, aceasta fiind stabilită prin legea fiecărui stat, inclusiv pentru exercitarea căilor de atac. Totuşi, nu poate fi vorba de un drept efectiv de a te adresa justiţiei decât dacă instanţa are competenţa să soluţioneze litigiul în fond, sub

298 Nu s-ar încadra însă în prevederile art. 6 din Convenţie şi având ca reper locuţiunea în discuţie: solicitarea persoanei condamnate definitiv să i se revizuiască procesul; cererea de liberare condiţionată; cererea de graţiere; exequaturul; cererea de extrădareyurisdicţiile de instrucţie şi magistraţii care participă la instrucţia premergătoare; procedurile în materie de detenţie preventivă etc. 299 Decizia din 21 februarie 1975, seria A, nr. 18, p.14 – 18, pct. 31 – 36.

Toate aspectele lui de fapt şi de drept300. Dreptului de acces la justiţie J îi corespunde obligaţia statului de a-l facilita. S-a recunoscut totuşi statelor o „marjă de apreciere": aprecierea legală a stingerii dreptului în substanţa sa; legitimitatea scopului; raportul rezonabil dintre mijloace şi scop;

2°. Dreptul fiecărei persoane de a-i fi examinată cauza „în mod echitabil". Noţiunea de „proces echitabil" 301 nu este precizată în cuprinsul Convenţiei. A revenit jurisprudenţei şi doctrinei obligaţia „capitală şi delicată" de a identifica regulile minime ale unui proces echitabil: a) Recunoaşterea şi facilitarea dreptului la apărare; b) Unele dintre garanţiile prevăzute la pct. 3 al art. 6 din Convenţie pentru „acuzat" sunt aplicabile adecvat şi în procesul civil (cunoaşterea cauzei într-o limbă pe care persoana o înţelege, asistarea sa de către un apărător ales, posibilitatea de a propune dovezi, posibilitatea de a

beneficia de un interpret etc); c) Dreptul la un proces echitabil nu implică niciun drept material în profitul persoanei, ci numai garanţii de ordin esenţialmente procedural; d) Din practica organelor europene de jurisdicţie rezultă două principii pentru aprecierea caracterului echitabil al unui proces: aprecierea în globo, în raport cu viciul procedural care ar putea pune în discuţie caracterul echitabil, cu alte cuvinte, procedura procesului trebuie apreciată în ansamblul ei pentru a stabili dacă viciul dintr-o anume fază a procedurii n-a fost remediat în următoarele faze; in concreto, în raport deci cu circumstanţele respectivei cauze; e) Posibilităţi procesuale în principiu egale pentru părţile din proces, indiferent de calitatea lor. Adică, aplicarea în forme specifice a principiului nondiscriminării şi a maximei audi alterom pars; f) Recunoaşterea şi efectivitatea posibilităţilor procesuale în principiu egale pentru părţi se află indisolubil în relaţie cu aplicarea principiului contradictorialităţii, dezbaterea deci contradictorie a tuturor elementelor procesului susceptibile să influenţeze soluţia

300 A

În contenciosul administrativ – astfel cum a precizat Comisia europeană – această exigenţă nu implică totuşi şi controlul de oportunitate al actului administrativ.

Acuzatul are dreptul să fie informat în cel mai scurt timp, „într-o limbă pe care o înţelege" şi de o manieră detaliată, asupra naturii şi cauzei acuzării împotriva sa (art. °> Pct. 3, litera „a" din Convenţie); acuzatul are dreptul „să fie asistat în mod gratuit ţ „un interpret, dacă nu înţelege sau nu vorbeşte limba folosită în proces" (art. 6, pct. 3. Litera „e" din Convenţie).

Acestuia, dezbatere angajată la iniţiativa părţii sau a instanţei; g) Motivarea hotărârii, pentru ca justiţiabilul, pe de o parte, să rămână convins că procesul său a fost echitabil şi, pe de altă parte, el să poată cere îndreptarea greşelilor săvârşite de instanţă, prin exercitarea căilor de atac. Motivarea hotărârii este un element de transparenţă, inerent oricărui act jurisdicţional; h) Dreptul la libertatea lingvistică Injustiţie nu este consacrat ca atare de Convenţie, decât „în materie penală". Totuşi, nu s-ar putea spune că limba în care se desfăşoară procesul şi se încheie actele de procedură nu face parte din componentele unui proces echitabil. De aceea, urmează ca adecvat să se recurgă la garanţiile recunoscute în acest sens în procesul penal; i)

Dreptul persoanei de a compare personal în proces, deşi nu este garantat ca atare prin Convenţie, nu poate fi ignorat pentru asigurarea unui proces echitabil. Dreptul la apărare, egalitatea procesuală a părţilor, contradictorialitatea, publicitatea dezbaterilor implică neîndoielnic dreptul persoanei de a participa la proces; j) Convenţia a lăsat la dispoziţia fiecărui stat să stabilească legal admisibilitatea probelor, forţa lor şi sarcina probaţiunii. Dar, în legătură cu asemenea aspecte ale probaţiunii, organele europene de jurisdicţie sunt competente să aprecieze dacă ele se află într-o relaţie de compatibilitate cu exigenţele unui proces echitabil, precum şi cu celelalte drepturi consacrate în Convenţie. De asemenea, poate fi pusă în discuţie ilegalitatea unei probe, imoralitatea acesteia sau maniera în care probă a fost obţinută; k) Din alte câteva împrejurări s-ar putea deduce exigenţe ignorate pentru un proces echitabil, precum: atitudinea neloială a instanţei în privinţa apărării; neglijenţa sau nepriceperea avocatului; refuzul instanţei ca partea să fie asistată de un avocat, ignorarea principiului non bis in idem etc;

3°. Publicitatea dezbaterilor este explicit consemnată de art. 6, pct. 1 din Convenţie ca o garanţie pentru cel a cărui cauză este examinată de o instanţă. Transparenţa serviciului public a justiţiei pune la adăpost pe justiţiabil de arbitrarul unei „justiţii" secrete şi permite publicului să vegheze la buna administrare a justiţiei. Publicitatea nu este un scop în sine, ci un mijloc pentru a garanta scopul urmărit prin prevederile art. 6 din Convenţie. Publicitatea „dezbaterilor" nu este o regulă absolută, dar este absolută regula publicităţii „pronunţării hotărârii";

4°. Examinarea cauzei într-un „termen rezonabil" – cum precizează art. 6, pct. 1 din Convenţie – prezintă o deosebită importanţă pentru buna administrare a justiţiei, dar şi pentru înlăturarea incertitudinilor şi restabilirea ordinii de drept. În principiu, „termenul rezonabil" se apreciază de la momentul sesizării instanţei, dar, uneori, de exemplu în cazul existenţei unor proceduri prealabile, trebuie să se aibă în vedere data la care s-a acţionat pentru rezolvarea situaţiei litigioase302. În materie penală, „termenul rezonabil" nu poate face abstracţie de momentul la care persoana a fost acuzată, moment de la care situaţia unei persoane este substanţial afectată. Cât priveşte data ultimă a „termenului rezonabil", aceasta este, de regulă, cea la care hotărârea instanţei este irevocabilă.

Elementele de apreciere a caracterului rezonabil al termenului sunt diferite, concrete şi adeseori discutabile303. În orice caz, caracterul rezonabil al unui termen este, cel mai adesea, o chestiune de fapt, niciun criteriu neputând fi decisiv. (Poate fi avută în vedere natura procesului, conduita persoanei, funcţia pedagogică a hotărârii, conduita autorităţilor;

5°. Soluţionarea procesului de către un „tribunal independent şi imparţial, stabilit prin lege" constituie garanţia fundamentală şi inerentă unui proces echitabil. Ea poate fi descompusă în câteva elemente: a) Instanţa să fie stabilită prin lege; b) Judecătorii să fie independenţi; c) Ei trebuie să judece cauza cu desăvârşită imparţialitate. Aceste ultime elemente sunt însă interdependente.

a) Precizarea ca „tribunalul să fie stabilit prin lege" este lipsită de echivocitate. Totuşi, ea comportă câteva accente: instanţa trebuie să fie stabilită prin lege, atât sub aspect formal, cât şi sub aspect material; nu este absolut necesar ca acea instanţă să facă parte dintr-o ordine ierarhică proprie; ea trebuie însă să îndeplinească o funcţie jurisdicţională, în limitele competenţei atribuite; textul nu implică

02 Durata soluţionării incidentului de neconstituţionalitate trebuie de asemenea să fie luată în calcul „termenului rezonabil". (Decizia Curţii europene din 29 mai 1986, seria A, nr. 117, p. 103; p. 50.)

03 Noţiunea „rezonabil" este un concept cu un conţinut variabil, refractar la orice încercare de apropiere dogmatică. (M. N. Cormick, On Reasonableness, în Les notions! contenu variable en droit, Bruxelles, 1984, p. 131 – 156).

Constituţional II posibilitatea instituirii de instanţe extraordinare, dar permite organizarea unor instanţe speciale.

b) Independenţa instanţei trebuie să fie reală, atât în raport cu celelalte puteri, cât şi în raport cu părţile din proces, cu grupurile de presiune politice, economice şi sociale. Independenţa judecătorilor derivă din statutul lor constituţional sau legal. Garanţia independenţei o constituie inamovibilitatea judecătorului „pe durata mandatului său".

c) Imparţialitatea urmează să fie apreciată atât în raport cu câteva repere" obiective", cât şi în raport cu criterii „subiective".

În materie penală, art. 6, pct. 2 şi 3 din Convenţie precizează câteva drepturi speciale, constituite de asemenea ca şi garanţii ale unui proces echitabil: dreptul acuzatului de a se prevala de prezumpţia de

nevinovăţie; dreptul de a fi informat asupra naturii şi cauzei acuzării; dreptul de a dispune de timpul şi de facilităţile necesare pentru pregătirea apărării; dreptul de a propune dovezi şi să le valorifice în proces; dreptul acuzatuui de a se apăra el însuşi ori de a-şi desemna un apărător, iar dacă nu are mijloace de a plăti un apărător, să poată fi asistat în mod gratuit de către un avocat din oficiu, când interesele justiţiei o cer; dreptul de a fi asistat gratuit de un interpret, dacă nu înţelege sau nu vorbeşte limba în care se desfăşoară procesul.

*

Am rezervat un spaţiu relativ larg temei drepturilor şi libertăţilor fundamentale pentru că – aşa cum am mai spus – aceasta este tema perenă şi indeniabilă a condiţiei fiinţei umane şi aceasta este măsura autentică şi grăitoare a oricărei democraţii. Celelalte dimensiuni ale regimului politic sunt, adeseori, simple elemente decorative sau poate numai ambianţa în care iarăşi şi iarăşi se discută condiţia juridică a omului – reperul axiologic cardinal al oricărei societăţi.

Am rezervat de asemenea un spaţiu relativ larg semnificaţiilor şi implicaţiilor reglementărilor internaţionale la care ne-am ataşat, pentru prea simplul motiv că întâi şi mai întâi – cum postulează art. 20 din Constituţie – trebuie să ne raportăm la ele. Trăim în lume şi e timpul să trăim ca lumea.

R

Titlul III

SISTEMUL INSTITUŢIONAL AL PUTERII

Capitolul I AUTORITĂŢILE PUBLICE

Secţiunea l-a FORME INSTITUŢIONALIZATE

175. Categorii de a\torjţăti publice – ca forme instituţionalizate ale sistemului piileril. Schema simplificată a autorităţilor publice din sistemul puterii, precum şi a interrelaţiilor dintre aceste autorităţi poate fi considerată cea din figura 1.

Diversele autorităţi publice sunt susceptibile de grupare potrivit câtorva criterii. Dar toate aceste autorităţi, direct sau indirect, sunt dependente – ca expresie primordială a democraţiei – de instanţa politică, juridică şi morală absolută: poporu')

Sub asgect social. Moral şi politi-rpoporul efecte constituit din toţi cei care îl alcătuiesc, el afirmându-se astfel ca titular unic al suveranităţî Tnăţionale (art. 2, alin. L); sub aspect juridic, poporul este

reprezenta T de toţi cef-are au capacitatea de a-l reprezentacorpul electoral. Poporul – prin corpul său electoral – se înfăţişează deci într-o dublT-calitate: ca forţă propulsoare a „puterii – o forţăjnmară „originară –, politică. Ju-i-ci-gâtri Dgajt – cre îi conferă puterii legitimareautoritare – şi ca fundament social al acestei puteri.

Potrivit cu sursa autorităţilor pââfâficerrdnstâtirte în cadrul democraţiet-eonstituţionale – aceste autorităţi urmează a fi calificatecare p rezentative) (sau direct reprezentative) şi derivate (sau indirect

O

Figura 1

I reprezentative) Fac parte din p rima-categorie Parlamentul.

— Preşedânteie Republicii, consilierii locali şi primarii, iar din cea de-a doua categorie-loă Te-celelalte autorităţi publice. Astfel, Parlamentul este „organul 1 reprezentativ suprem al poporului român" (art. 58, alin. 1), ales „prin voFuniversaljşgaţ, direct, secret şi liber exprimat" (art. 59, alin. L); Preşedintele României este UIes „prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat" (artT8 17 Iih IJ; consiliile locale – Judeţene, orăşegg-4 j-i minunate sunt alese – în condiţiile legii2 – de „către corpul relectoral din circumscripţiile respectivelor unităţi administrativ-teritoriale (art. 120, alin. I); în „fine, primarii sunt aleşi, în aceleaşi condiţii ca şi consilierii locali Jart. 120T îâml!) *". Dimpotrivă, cei care alcătuiesc alte autorităţi publice decât cele arătate jsunt investiţi, desemnaţi4 său numiţi, ţie de către organele reprezentative sau direct reprezentative, fie de către autorităţile administrative ierarhic superioare. Camera Deputaţflor-şi-Senatut numesc, fiecare, câte trei membri ai Curţii Constituţionale (art. 140, alin. 2); în şedinţa comună, cele două Camere" ale Parlamentului i numesc, dintre magistraţi, membrii Torrsiliului Superior al Magistraturiî Xârtr H_2); Senaţul numeşte Avocatul Poporului (artT55 r alin. 1). Preşedintele României desemnează un candidat pentru funcţia de prim-minisâru-şi numeşte Guvernul pe baza votuluâlle-încT5 defe acordat deâărâă înent, iar în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanţă" a-posâuâul, revocă sau numeşte, la propunerea primului-ministrujjpe ceilalţi membri ai Guvernului (art. 85); numeşte pe trei dintre membrii Curţiî Xoâlsââtuţionale (art. 140, alin. 2); la propunerea

1 Termenul astfel formulat, la singular şi articulat, nu trebuie să

conducă la concluzia – evident greşită – că Parlamentul este „unicul" organ reprezentativ. Numai pentru a respecta rigorile gramaticale – în sensul corelării adecvate cu adjectivul care urmează – s-a recurs la această formulare.

2 A se vedea şi art. 5, 7 şi 13 din Legea nr. 69/1991 şi art. 1 din Legea nr. 70/1991.

De asemenea, a se vedea şi art. 5 din Legea nr. 69/1991 şi art. 1 din Legea nr. 70/1991.

Potrivit art. 7, alin. 1 şi art. 63 din Legea nr. 69/1991, legea administraţiei locale, consiliul judeţean „alege", din rândul membrilor săi, delegaţia permanentă. „Alegerea" „re. În acest caz, semnificaţia desemnării unora dintre cei „aleşi prin sufragiu" pentru „conducerea operativă a treburilor administraţiei publice judeţene", exercitând unele dintre atribuţiile consiliului. Termenul „desemnare" are însă o semnificaţie identică cu 068 comună în situaţia reglementată de art. 85, alin. 1 din Constituţie: „desemnarea" candidatului pentru funcţia de prim-ministru.

Consiliului Superior al Magistraturii, numeşte în funcţie magistraţii – judecători şi procurori: cu excepţia celor stagiaxL (art. 124, alin. L şi art: 133, alin. 1); Guvernul numeşte câte un prefect în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti (art. 122, alin. Y).

Toânvit cu „funcâââi fundamentală ce revine fiecărei autorităţi publice, distingem între: autoritatea deliberativă, îndeplinind în principal funcţia legislativa; autorifăfea preşedinţialăjndeplinind funcţia de nâediefe Tntre „puterile statului" *, precum şi între stat şi societate, de reprezentare a statului român şi de garant al independenţei naţionale şi al integrităţii teritoriale a ţării; autoritatea guvernamentală, având ca principală funcţie asigurarea înfăptuirii politicii interne şi externe a ţării şi exercitarea conducerii generale a administraţiei publice; autoritatea de jurisdicţie constituţională, asigurând conformitatea legilor cu Constituţia; autoritatea judecătorească, chemată să înfăptuiască justiţia; autoritatea constituită în instituţia Avocatul Poporului, având ca funcţie unică garantarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor. \par Potrivit cu nivelul la care ele funcţionează, unele autorităţi sunt centrale – sau naţionale, altele sunt locale (de exemplu, Parlamentul, Preşedintele Republicii şi Guvernul, ca autorităţi centrale; consiliile locale, primarii şi prefecţii, ca autorităţi locale).

Din perspectiva proprietăţilor generale ale sistemului şi prin examinarea modului de articulare a sistemului puterii de stat, putem identifica principalele lui trăsături: a) El este un ansamblu complex, alcătuit din patru subsisteme: organul reprezentativ suprem şi unica autoritate legiuitoare a ţării; autoritatea executivă; autoritatea de jurisdicţie constituţională; autoritatea judecătorească. Două precizări sunt necesare: prin natura funcţiilor şi a atribuţiilor lui, Preşedintele Republicii nu este pur şi simplu un organ administrativ sau numai un asemenea organ; Avocatul Poporului poate fi integrat – fără a-i anula astfel trăsăturile specifice – în categoria autorităţilor administrative; b) Sistemul puterii este un sistem deschis, dinamic, implicând nu numai multiplicarea elementelor sale constitutive sau reorganizarea acestora, dar şi a funcţiilor ce le revin şi a mijloacelor de intercomunicare; c)

5 Sintagma trebuie interpretată în sensul de „organe ale statului", statul neputând avea mai multe „puteri". El are mai multe categorii de organe.

Jvlediul ambiant – cu care interacţionează sistemul puterii – îl constituie, pe plan intern, sistemul social-politic, iar pe plan extern, sistemul comunităţii internaţionale a statelor; d) Sistemul puterii de stat şi fiecare dintre subsistemele acestuia au una sau mai multe funcţii caracteristice; e) Ordinea lăuntrică a sistemului se caracterizează prin raporturi de subordonare şi de coordonare; f) Sistemul puterii de stat reprezintă o structură definită, însumând legăturile specifice stabilite între întreg şi parte, precum şi între părţile întregului; g) Sistemul puterii de stat are la bază fluxul informaţional dintre el şi societate, dintre el şi părţile ce-l alcătuiesc, precum şi dintre aceste părţi; h) Sistemul puterii de stat şi fiecare dintre subsistemele acestuia au capacitate de autoreglare, precum şi capacitatea de a contribui la reglarea altor sisteme sau subsisteme; i) „Cartea tehnică" a sistemului este Constituţia, care îi instituie şi constituie elementele, îi stabileşte atributele, funcţiile şi structura.

Fiecare dintre aceste trăsături ar trebui „desfoliate", argumentate şi exemplificate, ceea ce – sperăm că se va înţelege – nu este posibil, acum şi aici. Poate, totuşi, descrierea, chiar sumară, a structurii sistemului va fi de natură să complinească simpla enunţare a trăsăturilor acestuia.

176. Structura sistemului. „Cartea de identitate" a sistemului

puterii de stat o reprezintă structura acestuia, adică ansamblul interrelaţiilor, prevăzute de Constituţie, între diferitele categorii de organe ale statului. Dintre acestea, în ordinea numerotării din schiţă, le consemnăm pe cele mai semnificative:

1°. Corpul electoral alege cele două Camere ale Parlamentului, prin sufragiu universal, egal, direct, secret şi liber exprimat;

2°. Acelaşi corp electoral şi prin sufragiu având aceleaşi atribute, alege pe Preşedintele Republicii. De asemenea, prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la suspendarea din funcţie a Preşedintelui Republicii, corpul electoral hotărăşte asupra demiterii din funcţie a Preşedintelui;

3°. Parlamentul, în şedinţa comună a celor două Camere, acordă votul de încredere Guvernului, votul de investitură a acestuia, se asemenea, printr-o moţiune de cenzură, Parlamentul – tot în Şedinţa comună a celor două Camere – retrage încrederea acordată

Guvernului (atât votul de încredere, cât şi moţiunea de cenzură, pot fi „provocate" de Guvern, prin angajarea răspunderii lui, în faţa Camerei Deputaţilor şi a Senatului, asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege6.)

Pentru exercitarea funcţiei sale de control asupra Guvernului, acesta trebuie să pună la dispoziţia Parlamentului sau a uneia dintre structurile lui, în condiţiile prevăzute de lege, informaţiile şi documentele cerute; membrii săi trebuie să participe la lucrările Parlamentului, dacă li se solicită prezenţa; Guvernul sau membrii lui trebuie să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputaţi sau de senatori.

Camera Deputaţilor şi Senatul pot cere urmărirea penală a membrilor Guvernului, pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor;

4°. Preşedintele Republicii desemnează candidatul pentru funcţia de prim-ministru şi numeşte Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament. De asemenea, la propunerea primului-ministru, revocă sau numeşte pe ceilalţi membri ai Guvernului, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanţă a postului.

Preşedintele poate să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului, pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor. În toate cazurile de această natură, el este acela care poate dispune

suspendarea din funcţie a respectivei persoane;

5°. Parlamentul, în şedinţa comună a celor două Camere, poate suspenda din funcţie pe Preşedintele României, în cazul săvârşirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei. Parlamentul poate, de asemenea, să ceară trimiterea în judecată a Preşedintelui pentru înaltă trădare7;

6 într-o asemenea situaţie, votul de încredere – care nu este identic cu votul de investitură – rezultă, implicit, prin nedepunerea unei moţiuni de cenzură. Moţiunea de cenzură trebuie însă să fie totdeauna explicită, ea neputând rezultape cale de interpretare – din simple împrejurări de fapt.

7 Este o prerogativă a Parlamentului introdusă în textul Constituţiei în urma unui amendament, pentru a marca şi ipoteza responsabilităţii juridice, penale a Preşedintelui Republicii. Formal, legea fundamentală s-a abătut astfel de la principi11 paralelismului regulilor procedurale constituţionale – sau de la principiul simetriei în drept – mandatul Preşedintelui încetând pe o altă cale decât prin voinţa celor care l-au ales. Abaterea poate fi însă justificată: în ipoteza examinată nu este vorba despre

6°. În relaţia sa cu corpul electoral, Parlamentul poate solicita exprimarea voinţei acestuia în patru ipoteze: pentru constituirea, prin sufragiu, a unui nou Parlament, în cazul dizolvării celui existent, întrucât el nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare a investiturii; pentru constituirea, prin sufragiu, a noului Parlament, la expirarea piandatului celui existent; atunci când, după suspendarea din funcţie a preşedintelui Republicii, urmează ca – prin referendum – să se decidă eventuala demitere a acestuia; în fine, în situaţia când, acceptând iniţiativa de revizuire a Constituţiei, aceasta trebuie aprobată prin referendum;

7°. Preşedintele Republicii poate – şi el – să solicite exprimarea voinţei corpului electoral, dacă acesta coincide cu corpul care participă la referendum, cu privire la probleme de interes naţional;

8°. Secţiunile corpului electoral din circumscripţiile unităţilor administrativ-teritoriale aleg consiliile locale şi primarii;

9°. Autorităţile administraţiei publice locale pot, după caz, să iniţieze sau să decidă aprobarea, prin referendum local, a „problemelor de interes deosebit din unităţile

administrativ-teritoriale" 8;

10°. O parte a corpului electoral, în condiţiile prevăzute de lege, se poate constitui în subiect ai dreptului de iniţiativă legislativă, fie pentru adoptarea unei legi organice sau ordinare – cu excepţia celor prevăzute de legea fundamentală – fie pentru adoptarea unei legi angajarea responsabilităţii politice a Preşedintelui – asupra căreia se decide, într-adevăr, prin referendum – ci despre responsabilitatea lui penală, care nu poate face obiectul unui referendum.

Art. 10 din Legea nr. 69/1991 este defectuos formulat şi insuficient corelat cu alte dispoziţii ale acestei legi: evident, nu „problemele" se supun unui referendum, ci soluţiile preconizate pentru rezolvarea lor; din cuprinsul art. 44 al legii rezultă că iniţiativa organizării unui referendum local nu poate aparţine decât primarului. Dar, cum la nivelul judeţelor nu există primar, ar însemna că, contrar celor prevăzute în art. O, consiliile judeţene nu pot dispune, din proprie iniţiativă, organizarea unui referendum local. (De altfel, între atribuţiile consiliului judeţean nu figurează şi aceea de a organiza un referendum local). Înseamnă că textul art. 10 din lege trebuie „iterpretat restrictiv, el vizând numai autorităţile publice din comune şi oraşe. Pe de „că parte, faţă de dispoziţiile cuprinse în acelaşi text, trebuie să admitem concluzia că „iiţiativa referendumului poate aparţine şi însuşi consiliului local.

De revizuire a Constituţiei, dacă prin obiectul ei o asemenea lege este admisibilă;

11°. Parlamentul, după adoptarea legii, o trimite Preşedintelui României pentru promulgare;

12°. Preşedintele României, în raporturile lui cu Parlamentul, dispune de câteva prerogative, care pot fi considerate „impulsuri" sau măsuri de „reglare" pentru funcţionarea adecvată a organului „reprezentativ suprem", între care: dizolvarea Parlamentului, în condiţiile art. 89 din Constituţie; transmiterea unor mesaje cu privire la principalele probleme ale naţiunii; consultarea Parlamentului în vederea organizării unui referendum; solicitarea reexaminării unei legi ce i-a fost transmisă spre promulgare; încuviinţarea măsurilor excepţionale; solicitarea aprobării pentru mobilizarea parţială sau generală a armatei; supunerea spre ratificare a tratatelor internaţionale încheiate în numele României;

13°. Parlamentul poate decide, printr-o lege specială de

abilitare, delegarea legislativă în favoarea Guvernului;

14°. Guvernul interacţionează cu Parlamentul prin alte câteva mijloace decât cele deja arătate: el exercită dreptul la iniţiativă legislativă; poate solicita delegarea legislativă pentru emiterea de ordonanţe şi trebuie să solicite aprobarea Parlamentului în cazul emiterii unor ordonanţe de urgenţă; el poate „provoca" un vot de încredere implicit sau o moţiune de cenzură, angajându-şi răspunderea în faţa Parlamentului asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege; poate solicita Parlamentului adoptarea unor proiecte de legi în procedură de urgenţă; membrii Guvernului au acces la „lucrările" Parlamentului; 9

15°. În interiorul Parlamentului, al acestui subsistem din sistemul puterii de stat, între cele două „părţi" constitutive, adică între cele două Camere, există o multitudine de interrelaţii caracteristice. În acest sens şi exemplificativ, menţionăm: organizarea unor şedinţe comune; transmiterea proiectelor de legi şi a propunerilor legislative de la o Cameră la cealaltă în vederea dezbaterii şi eventualei lor adoptări; constituirea comisiei paritare pentru declanşarea procedurii Termenul „lucrări" semnifică implicit dreptul de a participa la dezbaterile din cadru Parlamentului. Posibilitatea de a participa la lucrările Parlamentului implică desigur (1 accesul la lucrările organelor interne ale Parlamentului – comisiile parlamentare.

De mediere, atunci când una din Camere adoptă un proiect de lege sau o propunere legislativă într-o redactare diferită de cea aprobată de cealaltă Cameră;

16°. În interiorul ramurii executive a organelor statului, între preşedintele Republicii şi Guvern sunt stabilite de asemenea forme specifice de interacţiune: Preşedintele poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente şi de importanţă deosebită; el poate participa la şedinţele Guvernului – şi, în asemenea cazuri, prezidează acele şedinţe – atunci când se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării, asigurarea ordinii publice. Pe de altă parte, primul-ministru poate invita pe Preşedinte să participe la lucrările Guvernului, în alte situaţii decât cele arătate. Totodată, primul-ministru contrasemnează unele dintre decretele emise de Preşedintele României, angajându-şi astfel propria răspundere politică;

17°. În raporturile Parlamentului, Preşedintelui Republicii,

Guvernului, Justiţiei cu Curtea Constituţională menţionăm: numirea membrilor acesteia de către cele două Camere şi de către Preşedinte; sesizarea Curţii de Preşedintele României, de preşedintele uneia din Camerele Parlamentului, de Guvern, de Curtea Supremă de Justiţie, de un număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori asupra constituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora, precum şi sesizarea ei de către oricare dintre instanţele judecătoreşti, prin transmiterea spre rezolvare a excepţiilor de neconstituţionalitate ridicate în faţa acestora, în privinţa legilor şi a ordonanţelor; solicitarea Curţii de către Parlament să constate existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României, precum şi pentru avizarea propunerii de suspendare din funcţie a Preşedintelui. Curtea Constituţională verifică, din oficiu, constituţionalitatea iniţiativelor de revizuire a Constituţiei. La sesizarea unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de el puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin de 25 de senatori, Curtea se pronunţă asupra constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului (regulamentele fiecărei Camere şi regulamentele lor comune);

18°. Avocatul Poporului este numit de Senat, pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor;

19°. El prezintă Parlamentului rapoarte anuale sau la cererea acestuia, făcând recomandări privind legislaţia sau pentru luarea altor măsuri, în scopul ocrotirii drepturilor şi a libertăţilor cetăţenilor;

20°. Procedând din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile sau libertăţile lor, Avocatul Poporului sesizează autorităţile competente, centrale sau locale, pentru ca, în condiţiile legii, acestea să adopte măsuri de natură să înlăture faptele sau actele de nesocotire, încălcate sau ignorate a drepturilor subiective ori intereselor legitime şi juridic protejate;

21°. Cât priveşte intervenţia Avocatului Poporului în spaţiul activităţii de judecată, faţă de principiile ce guvernează această activitate – îndeosebi în raport cu principiile independenţei justiţiei, contradictorialităţii, garantării dreptului la apărare, organizării activităţii de judecată de regulă în două grade de jurisdicţie şi instituţionalizarea unor căi de atac pentru înlăturarea nelegalităţii sau netemeiniciei hotărârilor – opinăm că implicarea lui în această activitate nu poate privi decât celeritatea justiţiei;

22°. Preşedintele României, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, numeşte în funcţie judecătorii şi procurorii, cu excepţia celor stagiari;

23°. Autorităţile administraţiei publice locale – respectiv consiliile locale – funcţionează pe baza principiului autonomiei10. Totuşi, ele se înscriu în câteva raporturi specifice cu Guvernul şi cu prefecţii. Referindu-ne exclusiv la raporturile lor cu Guvernul, aducem în atenţie dreptul acestuia de a proceda – în cazurile prevăzute de lege11 şi la propunerea prefectului – la dizolvarea consiliului. Hotărârea de dizolvare poate fi atacată, de cei interesaţi, în faţa instanţei de contencios administrativ. De asemenea, prin hotărâre a Guvernului – susceptibilă de control din partea instanţei de contencios administrativ – un membru al consiliului poate fi demis din funcţie, la

10 Astfel cum precizează art. 8 din Legea nr. 69/1991, autonomia priveşte şi „relaţiile dintre administraţia publică locală şi cea judeţeană" – formulare neinspirată, întrucât se vorbeşte de „administraţie" şi se lasă a se înţelege că „administraţia judeţeană" nu e locală – între cele două „administraţii" neexistând raporturi de subordonare. (Punctam aici un lucru esenţial: autonomia nu poate fi concepută şi dezvoltată în afara imperativelor ce rezultă din principiul legalităţii).

11 Aceste cazuri sunt precizate la art. 33 din Legea nr. 69/1991.

(propunerea prefectului, dacă a săvârşit acte contrare Constituţiei ori celorlalte legi sau dacă a compromis, cu rea-credinţă, interesele comunei, respectiv ale oraşului12. În aceleaşi condiţii şi după aceeaşi procedură poate fi demis şi primarul;

24°. Prefectul este numit sau eliberat din funcţie de către Guvern, căruia îi prezintă anual un raport asupra „stării generale economice, sociale, culturale şi administrative a judeţului", respectiv a municipiului Bucureşti13;

25°. Consiliile locale comunică prefectului dizolvarea lor de drept; transmit acestuia – în vederea examinării sub aspectul legalităţii

— Actele „adoptate şi emise"; primarul sesizează prefectul atunci când consideră că o hotărâre a consiliului local este ilegală;

26°. Prefectul sesizează instanţa de contencios administrativ, dacă consideră că actul adoptat sau emis de o autoritate publică locală

— Exceptând actele de gestiune curentă – este ilegal. Actul atacat este suspendat de drept;

27°. Prefectul poate participa la şedinţele consiliilor locale; prezintă anual consiliului judeţean, respectiv celui al municipiului Bucureşti, o informare cu privire la activitatea desfăşurată de serviciile publice ale ministerelor şi ale celorlalte autorităţi ale administraţiei centrale organizate în circumscripţia sa; propune Guvernului, în condiţiile legii, dizolvarea unui consiliu local sau demiterea unui membru al acestuia; poate dispune suspendarea din funcţie a consilierului în privinţa căruia a cerut demiterea; exceptând actele de gestiune curentă ale consiliilor locale, prefectul poate ataca

13 Din această formulare – circumscrisă la oraşe şi comune – s-ar putea înţelege că procedura de demitere nu priveşte şi pe membrii consiliului judeţean. Diferenţa de tratament juridic n-ar fi însă prin nimic justificată. De altfel, prin referire la cele cuprinse în art. 60 din lege, concluzia nu poate fi decât aceea că tratamentul juridic al consilierilor este identic.

Potrivit art. 11, alin. 2 al Legii nr. 69/1991, prefectul „conduce" serviciile publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte autorităţi ale administraţiei publice organizate în unităţile administrativ-teritoriale. În sensul art. 122 din Constituţie, prefectul „conduce" serviciile publice descentralizate. În aceste condiţii, evident că activitatea prefectului nu s-ar fi putut mărgini doar la „coordonarea şi supravegherea" serviciilor publice, cum preciza anterior modificării legea administraţiei publice ocale.

În faţa instanţei de contencios administrativ actele autorităţilor administraţiei publice locale, considerate de el ca fiind ilegale;

28°. Consiliile locale sau, după caz, membrii acestora ori primarii se pot adresa instanţei de contencios administrativ pentru verificarea legalităţii hotărârii Guvernului de dizolvare a consiliului, de demitere a consilierului sau a primarului.

Fireşte că cele câteva interrelaţii consemnate până aici nu epuizează complexitatea şi dinamismul structurii sistemului puterii de stat. Ele pot însă avea o oarecare forţă de sugestie şi pot fi convertite în argumente în favoarea ideii că acest sistem este organic articulat, autoreglabil prin propria lui structură, un sistem în care circuitele de reglare sau autoreglare, funcţionând pe baza „cărţii tehnice a sistemului" – Constituţia – pun în valoare unele dintre dimensiunile democraţiei constituţionale şi atribuie acestei democraţii semnificaţia de unic şi radical remediu faţă de fenomenele patologice ale

sistemului.

Capitolul II TITULARUL SUVERANITĂŢII – POPORUL

Secţiunea l-a ORGANIZAREA JURIDICĂ ŞI POLITICĂ A POPORULUI

177. Categoria de popor. „Suveranitatea naţională – proclamă art. 2, alin. 2 din Constituţie – aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative şi prin referendum". Dacă, în sensul comun al termenului, prin „popor" se înţelege totalitatea locuitorilor unei ţări sau populaţia acesteia, sensul atribuit „poporului" prin Constituţie este unul determinat, specific. Poporul nu este nici totalitatea sau multitudinea locuitorilor ţării, nicio anume clasă în opoziţie cu altele. El reprezintă colectivitatea indivizilor care au calitatea de cetăţeni români şi, prin aceasta, aptitudinea de a participa la exprimarea voinţei naţionale. Dar chiar într-un asemenea sens, categoria de „popor" este prea largă, întrucât nu toţi cei care au calitatea de cetăţeni români pot să participe efectiv la exprimarea voinţei generale: mai întâi, pentru a exprima o voinţă valabila, persoana trebuie să aibă un anume discernământ, capacitatea deci de a construi o judecată de valoare şi de a o exprima în nume propriu; apoi, pentru a participa la exprimarea voinţei generale, persoana trebuie să aibă aptitudinea morală, adică ea să se înscrie în raporturi compatibile cu acele valori ale societăţii care, prin imanenţa lor, sunt apreciate şi recunoscute ca valori comune, stând la baza „interesului general"; în fine, poporul, in corpore, obiectiv nu poate participa într-un raport juridic concret, el fiind constrâns să se exprime doar printr-o secţiune a lui şi în forme specifice (prin corpul electoral şi prin formele specifice ale democraţiei directe şi ale democraţiei reprezentative). Cu alte cuvinte, pentru a se exprima, poporul trebuie să se organizeze.

178. Organizarea poporului poate fi abordată din două perspective: una juridică şi alta politică14.

Organizarea juridică a poporului are drept criteriu cetăţenia, din care, în condiţiile legii, derivă dreptul de a alege reprezentanţii poporului pentru a-i exprima voinţa şi dreptul de a fi ales ca asemenea reprezentant.

Organizarea politică a poporului se realizează prin partide politice şi prin alte formaţiuni cu caracter politic. „Partidele politice spune art. 8, alin. 2, din Constituţie – se constituie şi îşi desfăşoară activitatea în condiţiile legii. Ele contribuie la definirea şi la

exprimarea voinţei politice, a cetăţenilor, respectând suveranitatea naţională, integritateatoritorială, ordinea de drept şi principiile democraţiei". Textul are o întreită semnificaţie: el consacră constituţional pluripartidismul şi acţiunea partidelor în viaţa politică a societăţii; în linii generale, stabileşte regimul juridic al partidelor; el precizează de asemenea principalele funcţii ale acestora15.

Partidul politic este o formaţiune mai mult sau mai puţin durabilă care îşi propune să cucerească, să conserve sau să influenţeze puterea, pe baza unui program ideologic – având la fundamentul său o concepţie filosofică despre om şi societate – şi urmând o strategie proprie. Alternativa la monopartidism – specific regimurilor politice monolitice, totalitare şi care, de regulă, personifică puterea – este

În acest sens: M. Prelot, J. Boulouis, op. cit., p. 666 – 667. A se vedea şi supra, nr. 144 – 146.

Pluripartidismul 16. Multipartidismul este sistemul care asigură diversitatea opiniilor politice. El are însă şi câteva neajunsuri, solubile însă: conducând, uneori, la o prea accentuată diversitate, aceasta poate pune în pericol unitatea necesară realizării interesului comun; multipartidismul determină – ca singură variantă de sufragiu – scrutinul de listă; pluripartidismul favorizează sau chiar reclamă constituirea coaliţiilor; prin precaritatea coaliţiilor se ajunge însă la instabilirea guvernamentală.

Regimul juridic al partidelor poate fi exprimat prin câteva elemente: a) Libertatea de constituire sau de formare, ca expresie a libertăţii de asociere. Astfel cum precizează art. 37, alin. 1, „cetăţenii se pot asocia liber în partide politice"; b) Libertatea stabilirii programului, precum şi a strategiei ce trebuie urmată pentru îndeplinirea lui, prerogative care derivă nu numai din esenţa dreptului de asociere, dar şi din libertatea de exprimare (art. 30), a opiniilor politice; c) Partidele se constituie şi îşi desfăşoară activitatea potrivit statutelor proprii, dar şi cu respectarea legii – cerinţă absolută a statului de drept şi, în cele din urmă, a democraţiei; d) Constituirea partidelor şi formularea programelor acestora trebuie să se afle sub semnul principiului transparenţei. În acest sens, art. 37, alin. Ultim din Constituţie interzice asociaţiile – de orice fel – cu caracter secret; e) Prin scopurile sau prin activitatea lor, partidele politice nu trebuie să militeze împotriva valorilor esenţiale ale statului şi ale democraţiei17.

Deşi partidele politice au ajuns să fie omnifuncţionale, câteva

dintre funcţiile acesora sunt cele definitorii: a) Constituind un corp intermediar între popor şi putere, ele contribuie la cristalizarea voinţei

T

16 în sens larg, cuprindem aici şi bipartidismul, care poate fi numeric sau calitativ, rigid sau suplu.

17 în sensul art. 37, alin. 2 din Constituţie sunt neconstituţionale partidele sau organizaţiile care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranităţii, a integrităţii sau a independenţei României. Extinderea interdicţiilor ce se adresează partidelor politice, prin referire la art. 148, alin. 1 şi 2 din Constituţie, n-ar fi fost justificată, întrucât dispoziţiile acestui articol privesc numai subiectele revizuirii, expres şi limitativ arătate la art. 146 din Constituţie, între care nu se află şi partidele politice, (în acest sens: Decizia Curţii Constituţionale nr. 35 din 2 aprilie 1996.) Pe de altă parte, o astfel de extrapolare – făcută în forma iniţială a legii partidelor politice – ar fi semnificat, implicit, revizuirea Constituţiei, pe o altă cale decât cea constituţional instituită.

Generale şi la valorizarea acesteia ca impuls faţă de putere; b) Ele tind la realizarea funcţiei de conducere a societăţii, prin cucerirea puterii şi transformarea programelor politice în programe de guvernământ; c) Partidele contribuie la informarea şi educarea politică a cetăţenilor şi la formularea exigenţelor şi aprecierilor acestora faţă de putere.

Secţiunea a 2-a CORPUL ELECTORAL

179. Noţiunea, condiţiile, structura şi organizarea corpului electoral. Corgu-electoral este o colectivitate de persoane fizice, din multitudinea celor care fricătuieşc poporul, care, având calitatea de cetăţeni şi îndeplinind condiţiile de capacitate juridică şi aptitudine morală, participă la exercitarea puterii. Corpul electoral mai poate fi deci calificat ca „putere de sufragiu” 18.

Corpul electoral este o putere politică autentică. Exercitându-şi puterea sa prin mijloacele democraţiei semidirecte, corpul electoral este acela care constituie cele mai importante instituţii ale democraţiei reprezentative, în primul rând Parlamentul.

Corpul electoral este alcătuit din toţi cetăţenii români care au drept de vot.

El se organizează pe circumscripţii electorale judeţene şi la

nivelul municipiului Bucureşti.

180. Atributele votului. Votul este universal, egal, direct, secret şi facultativ („liber exprimat"), astfel cum se consacră prin art. 59, alin. 1 şi art. 81, alin. 1 ale Constituţiei.

Universalitatea votului constituie forma specifică de exprimare a doua dintre principiile democraţiei autentice: universalitatea drepturilor şi egalitatea în drepturi, inclusiv egalitatea în faţa legii (art. 15, alin. 2 şi art. 16, alin. 1).

Egalitatea votului este – şi ea – o formă de exprimare a egalităţii între cetăţeni, în sensul că aceeaşi forţă este ataşată fiecărui buletin de vot. Cu alte cuvinte, voturile se numără, nu se cântăresc.

EI. Franck, Droit des elections nationales et locales, 1988, apud J. Gicquel, op. Vit., p. 596.

Caracterul direct al votului derivă din atributul său personal, exprimând astfel concepţia individualistă a democraţiei pluraliste. Alegătorul trebuie să-şi exprime voinţa nemijlocit, nu prin intermediar.

Votul este secret, garantând astfel alegătorului posibilitatea de a decide în deplină libertate şi intimitate. Votul public este profesat, de regulă, în societăţile unanimiste.

Votul este facultativ, adică discreţionar, rămânând la aprecierea titularului său dacă şi-l exercită sau nu. Caracterul facultativ al votului corespunde, firește, esenţei lui personale şi concepţiei liberaliste, dar el este de natură să favorizeze absenteismul 19. Acest fenomen nu este însă negativ prin definiţie. Absenteismul sau „votul prin tăcere", ca formă de exprimare a unei atitudini politice, poate fi un gen de „democraţie refractară".

Capitolul II EXERCITAREA SUVERANITĂŢII

Secţiunea l-a FORMELE DE EXERCITARE A SUVERANITĂŢII

Poporul – detentorul suveranităţii – exercită suveranitatea naţională „prin organele sale reprezentative şi prin referendum" (art. 2, alin. 1). Aşadar, la fundamentul democraţiei sunt aşezate două reguli fundamentale: reprezentativitatea – care implică eligibilitatea – şi participarea directă. Reprezentativitatea se asigură prin alegeri, iar participarea directă prin referendum.

181. Votul şi eligibilitatea. Camera Deputaţilor şi Senatul sunt alese prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, potrivit legii electorale (art. 59, alin. 1) 20. În aceleaşi condiţii de

19 Este motivul pentru care legile electorale ale unor ţări au prevăzut obligativitatea votului (în Belgia, Grecia, Argentina, Australia, Costa Rica şi, pe plan local, parţial, în Austria, Elveţia etc).

20 Principiul eligibilităţii Camerei Deputaţilor a fost alterat, din considerente exclusiv politice, prin excepţia prevăzută la alineatul 2 al aceluiaşi articol: „Organizaţiile jfragiu este ales Preşedintele României (art. 81, alin. 1). În fine, autorităţile administraţiei publice – consiliile locale şi primarii – sunt, asemenea, alese (art. 120, alin. L) 21. Prin urmare, votul este instrumentul juridic pentru investirea cu prerogative legale a celor ce alcătuiesc unele dintre autorităţile publice.

Dobândirea şi exercitarea dreptului de vot sunt condiţionate de îndeplinirea cumulativă a câtorva exigenţe, unele obiective, altele subiective: a) Titularul dreptului trebuie să aibă calitatea de cetăţean român, întrucât, legitim, numai cetăţenii români pot participa la exercitarea puterii în România, pe calea sufragiului. Este o cerinţă care derivă din suveranitatea puterii de stat; b) Persoana trebuie să aibă capacitate electorală" sau, cum i se mai spune, „capacitate politică", adică, prin vârsta sa biologică, care devine „vârstă electorală", să aibă discernământul necesar pentru a aprecia semnificaţia manifestării de voinţă prin sufragiu. „Majoratul politic" este identic cu „majoratul civil", el este deci dobândit la împlinirea vârstei de 18 ani22. De la această vârstă persoana are deplină capacitate de exerciţiu23. Cerinţa „majoratului politic", care coincide cu cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament, au dreptul la câte un loc de deputat, în condiţiile legii electorale".

21 Consiliile locale, consiliile judeţene, primarii şi Consiliul General al municipiului Bucureşti se aleg, potrivit art. 1, alin. 1 din Legea nr. 70/1991, prin vot „direct", iar viceprimării prin vot „indirect". O a doua deosebire priveşte modalitatea tehnică concretă de scrutin: consiliile locale prin vot exprimat pe baza scrutinului de listă; primarii comunelor şi oraşelor prin vot exprimat pe baza scrutinului uninominal.

22 Vârsta de 18 ani trebuie să se fi împlinit nu la data înscrierii persoanei în listele electorale, ci până în ziua alegerilor inclusiv, (art. 34, alin. 1). „Capacitatea electorală" nu se identifică cu „capacitatea civilă", aceasta din urmă constând în aptitudinea persoanei de a

dobândi şi exercita „drepturile civile" şi de a-şi asuma şi executa „obligaţiile civile" prin „încheierea de acte juridice civile". Totuşi, ca şi „capacitatea civilă", „capacitatea electorală" este legală, instituită prin lege; inalienabilă, în sensul că la ea nu se poate renunţa, în totul sau în altă parte; egală, adică aceeaşi pentru toţi; intangibilă în principiu, afară de cauzele şi în condiţiile stabilite de lege. Ea nu este însă şi generală, întrucât priveşte numai dreptul de a alege, precum şi celelalte drepturi care sunt recunoscute alegătorului în operaţiunile electorale.

„În dreptul civil, capacitatea deplină de exerciţiu se dobândeşte chiar înainte de împlinirea vârstei de 18 ani de către femeie prin căsătorie. Opinăm că odată dobândită această capacitate, ea îşi produce efectele şi cât priveşte exercitarea dreptului de vot, capacitatea fiind aceeaşi în toate ramurile dreptului, atunci când, bineînţeles, legea nu cel „civil", este cu totul justificată; nu poţi participa la gestiunea intereselor Naţiunii dacă nu eşti apt să-ţi gestionezi tu însuţi propriile interese. Este motivul pentru care nu au drept de vot debilii sau alienaţii mintal, puşi sub interdicţie. Incapacitatea este deci legată de absenţa discernământului; c) Persoana trebuie să aibă aptitudine morală, adică să nu fi fost condamnată prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale. N-ar fi admisibil ca o persoană să participe la formarea voinţei generale pe care ea însăşi nu o respectă. Dar, tocmai pentru că sancţionarea inaptitudinii morale afectează universalitatea votului, aceasta nu trebuie să aibă implicaţii discriminatorii de ordin social sau partizan.

Dreptul de a fi ales se realizează, în principiu, în aceleaşi condiţii ca şi dreptul de a alege. Totuşi, legea fundamentală – şi, pe baza ei, legea electorală – stabilesc câteva condiţii în plus sau derogatorii de la cele care privesc dreptul de a alege (art. 35): a) Candidatul trebuie să aibă numai cetăţenia română, exercitarea funcţiei sau demnităţii publice nefiind posibilă dacă persoana are două sau mai multe cetăţenii, dacă ea aparţine, aşadar, la două sau mai multe state (art. 16, alin. 3 şi art. 35, alin. 1); b) Candidatului să nu-i fi fost interzisă asocierea în partide politice, să nu fie deci membru al Curţii Constituţionale, avocat al poporului, magistrat, membru activ al armatei, poliţist ori să nu facă parte dintr-o altă categorie de funcţionari publici, stabiliţi prin lege organică (art. 37, alin. 3) 24; c)

Candidatul să aibă domiciliul în ţară (art. 16, alin. 3), numai astfel el fiind în măsură să-şi îndeplinească mandatul, dacă va fi ales25; d)

1 revede altfel. Dacă, în privinţa capacităţii juridice, s-ar proceda diferit de la o ramură le drept la alta, sensul prevederii de excepţie referitor, la femeia măritată – egalitatea în lrepturi cu bărbatul – ar fi alterat.

1 în 35 de ţări funcţionarii sunt incompatibili cu mandatul parlamentar, în 30 de ţăririce persoană remunerată de stat, în 29 membrii forţelor armate şi ai poliţiei, în 29 de in magistraţii ş.a.m.d. (A se vedea: Les parlements dans le monde, 2 e ed., Union

I riterparlamentaire, Bruylant, Bruxelles, 1986, vol. I, p. 72).

Printr-un amendament s-a cerut ca* persoana care candidează să aibă domiciliul tabil în România „de cel puţin cinci ani". Dacă amendamentul ar fi fost admis, s-ar fi consacrat un cens al domiciliului prin care unii dintre virtualii candidaţi ar fi fost ilăturaţi de la început din competiţia electorală. Printr-un alt amendament, s-a propus a persoana care candidează pentru Senat să aibă domiciliul în respectiva ircumscripţie electorală. (într-adevăr, în unele state, precum S.U.A., Argentina, I trazilia, Luxemburg, Noua Zeelandă, Filipine, Tunisia etc, este înscrisă o asemenea

Candidatul să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puţin 23 de ani, pentru a fi ales în Camera Deputaţilor sau în organele locale, şi vârsta de cel puţin 35 de ani pentru a fi ales în Senat sau în funcţia de Preşedinte al României26.

În circumstanţele concrete ale primelor alegeri generale, din 20 mai 1990, s-au mai înscris două condiţii restrictive pentru a fi ales în Parlament sau ca Preşedinte al României: a) Candidatul să aibă o profesiune sau o ocupaţie legală; b) Candidatul să nu fi săvârşit abuzuri în funcţii politice, juridice şi administrative, să nu fi încălcat drepturile fundamentale ale omului, să nu fi organizat ori să nu fi fost instrument al represiunii în cadrul organelor de securitate, în vechea poliţie şi în miliţie.

182. Referendum-ul. Constituţia instituţionalizează numai trei categorii de referendum: referendum-ul constituant, referendumul pentru demiterea din funcţie a Preşedintelui României, referendumul consultativ. La aceste forme de referendum naţional se adaugă referendum-ul local, în comune şi oraşe.

— Referendum-ul constituant poate avea ca obiect fie adoptarea

Constituţiei, fie revizuirea acesteia. Potrivit art. 149 din Constituţie, după adoptarea acesteia de Adunarea Constituantă, Constituţia a fost supusă referendum-ului aprobativ. Această măsură s-a sprijinul pe cel puţin două argumente: a) Fiind o Constituţie a unei puteri originare, prin îmbinarea tehnicilor democraţiei reprezentative cu cele ale democraţiei directe, poporul însuşi trebuia să decidă dacă noua ordine politică, economico-socială şi juridică corespunde sau nu aspiraţiilor şi voinţei sale; b) În condiţiile unei Adunări Constituante în care majoritatea parlamentară aparţinea unui singur partid, validarea noului aşezământ politic şi juridic fundamental trebuia să fie expresia voinţei generale, diversificată din punct de vedere politic. Această formă de referendum constituant a fost însă unică. Cea de-a doua formă de referendum constituant este permanentă. Ea are ca obiectiv revizuirea Constituţiei şi exprimă exigenţele principiului condiţie). Condiţia preconizată ar fi venit însă, în cele din urmă, în contradicţie cu natura reprezentativă a mandatului.

„O suită de amendamente au avut ca obiect tocmai aceste limite de vârstă, fie pentru a fi reduse la 21, respectiv 30 de ani, fie pentru a fi ridicate la 25, respectiv 40 de ani. Au prevalat însă mai mult interesele, decât criteriile, de altfel greu de stabilit.

Paralelismului formelor procedurale sau al simetriei în drept; întrucât Constituţia a fost aprobată prin referendum, tot astfel ea urmează să fie şi revizuită.

Procedura de revizuire şi conţinutul revizuirii sunt circumscrise prin câteva reguli privitoare la iniţiativa revizuirii, etapele acesteia şi limitele ei (art. 146 – 148).

— Referendum-ul pentru demiterea Preşedintelui României (art. 95, alin. 3) exprimă, de asemenea, principiul paralelismului formelor procedurale: fiind ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat (art. 81, alin. 1), tot astfel urmează ca el să fie demis. Dar nu numai atât. Referendum-ul – în această situaţie – este şi o formă de arbitraj popular. Într-adevăr, înainte de a se organiza referendum-ul, Preşedintele trebuie să fi fost suspendat din funcţie – în şedinţa comună a celor două Camere, cu o majoritate absolută, şi după obţinerea avizului consultativ al Curţii Constituţionale – pentru săvârşirea „unor fapte grave prin care a încălcat prevederile Constituţiei". Rezultatul referendum-ului, organizat în cel mult 30 de zile de la suspendare, va fi totodată şi un „verdict al instanţei supreme"

cât priveşte gravitatea faptelor şi semnificaţia lor în raport de preceptele constituţionale.

— Referendum-ul consultativ este mijlocul constituţional prin care Preşedintele României, după consultarea Parlamentului, solicită poporului – în realitate corpului electoral sau unui corp special constituit prin lege, mai larg decât cel electoral – să-şi exprime voinţa „cu privire la probleme de interes naţional". Este un referendum facultativ, de opinie, nu de decizie27.

Pentru toate formele de referendum naţional, Curtea Constituţională este aceea care veghează la „respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendum-ului", precum şi organul chemat să „confirme rezultatele acestuia" (art. 144, litera g).

— Referendum-ul local a fost introdus prin art. 10 al Legii nr. 69/1991, legea administraţiei publice locale, ca procedeu al democraţiei directe şi, totodată, ca mijloc de accentuare a autonomiei locale: „Problemele de interes deosebit din unităţile administrativ

27 Se aseamănă cu „avizele facultative" din dreptul administrativ: rămâne la discreţia autorului solicitarea avizului şi urmarea opiniei obţinute prin aviz.

Teritoriale se pot supune, în condiţiile legii, aprobării locuitorilor, prin referendum local" 28

Secţiunea a 2-a ALEGERILE

183. Listele electorale. Pentru exercitarea dreptului de vot29, alegătorii trebuie să fie înscrişi în listele electorale. Ele sunt un repertoriu alfabetic al persoanelor care au dreptul de vot. Listele de alegători se întocmesc de primăriile localităţilor în care domiciliază alegătorii, separat pentru fiecare secţie de votare. În afara listelor comune, potrivit cu criteriul domiciliului alegătorului, se întocmesc şi liste speciale, pentru unele categorii de alegători sau pentru unele locuri de votare (pentru militari, elevi şi studenţi, pentru cei care votează în instituţii sanitare sau de ocrotire socială, precum şi pentru cei care se află temporar în alte locuri decât în circumscripţia secţiei de votare).

Listele electorale sunt: unice, ele servind atât pentru alegerile locale şi generale, cât şi în caz de referendum; publice, aflate deci la dispoziţia celor care vor să le consulte; permanente, în principiu alegătorul netrebuind să ceară reînscrierea sa pentru fiecare consultare a corpului electoral, dacă n-au intervenit schimbări în

condiţia lui de alegător; revizuibile periodic, pentru a consemna fluctuaţiile în corpul electoral.

Listele electorale, constituie proba unora dintre operaţiunile electorale: a) Ele certifică vocaţia de alegător; b) Pe baza lor se stabileşte numărul de alegători în vederea certificării ulterioare a majorităţii cerute de lege pentru declararea unei persoane ca fiind aleasă, atunci când această majoritate se raportează la numărul celor înscrişi în listele electorale; c) Prin consemnările făcute în listele „Textul este defectuos formulat (a se vedea supra, nota nr. 8) şi pentru că art. 44, litera „e „din lege, care vorbeşte de „consultarea populaţiei", vine în contradicţie cu Sit 10 al legii, care se referă nu la un referendum „consultativ", ci la unul „aprobativ". Pentru organizarea şi desfăşurarea alegerilor locale a fost adoptată Legea nr. 70/1991 („Monitorul Oficial al României", nr. 239, din 28 noiembrie 1991), căreia i s-au adus modificări şi completări prin Legea nr. 25 din 3 aprilie 1996. (Legea nr. 70/1991 a fost republicată în „Monitorul Oficial" al României, nr. 79 din 18 aprilie 1996.) electorale se stabileşte numărul celor care şi-au exprimat votul şi, după caz, se certifică validitatea alegerilor – dacă legea prevede o anumită majoritate faţă de numărul celor înscrişi în liste – sau procentul absenteismului; d) Pe baza listelor se realizează controlul exercitării dreptului de vot, pentru a preveni votul plural.

Înscrierea în liste este obligatorie şi ea se face din oficiu.

Ţinând seama de importanţa listelor electorale, legea instituie un control administrativ şi un control jurisdicţional în legătură cu omisiunile, înscrierile greşite sau orice alte erori din liste.

184. Circumscripţiile de votare reprezintă delimitările geografice a corpului electoral, de regulă corespunzător unităţilor administrativ-teritoriale judeţene, respectiv municipiului Bucureşti. Numărul deputaţilor şi al senatorilor ce pot fi aleşi în fiecare circumscripţie electorală se stabileşte prin legea electorală, în raport de populaţia ţării (art. 59, alin. 3) 30. Operaţiunile electorale privind alegerea Preşedintelui României se fac în circumscripţiile electorale pentru alegerea Parlamentului.

185. Secţiile de votare. În comune, oraşe şi municipii se organizează secţii de votare, fie în raport de numărul locuitorilor, fie în raport de alte criterii (distanţa până la locul secţiilor de votare, constituirea unor secţii de votare speciale pentru unele categorii de

alegători – militari, persoane spitalizate, invalizi, bătrâni, persoane aflate în călătorie în ziua alegerilor, studenţi şi elevi, personalul misiunilor diplomatice şi oficiilor consulare, cel al agenţiilor economice din străinătate – sau pe mijloacele de transport). Delimitarea şi numerotarea secţiilor se fac de primării.

R

30 Este formula constituţională la care s-a ajuns pentru a concilia numeroase amendamente contradictorii: fie în sensul stabilirii prin Constituţie a numărului de deputaţi şi de senatori, într-un raport de 2 la 1 sau de 3 la 1, fie în sensul stabilirii unui număr minim şi a unui număr maxim pentru deputaţi şi senatori, fie în sensul determinării numărului acestora prin raportare, înainte de alegeri, la 100.000 locuitori pentru un deputat, respectiv 300.000 locuitori pentru un senator. În orice caz, neprecizarea în Constituţie a numărului de deputaţi şi de senatori lasă deschisă tendinţa de „mamutizare" a Parlamentului şi, în consecinţă, există pericolul transformării lui într-un organism prea costisitor – şi dezagreabil – într-o oază a sinecurilor electorale, într-un organ lipsit de supleţe şi operativitate. (Ţări ca Australia, Danemarca, Finlanda, Israel, Norvegia, Elveţia, Uruguay, Venezuela etc. au sub 200 de deputaţi).

186. Birourile electorale. La nivelul circumscripţiilor electorale şi la fiecare secţie de votare se organizează birouri electorale. De asemenea, se constituie un Birou Electoral Central31.

Biroul Electoral Central veghează la întocmirea listelor electorale, aducerea acestora la cunoştinţa cetăţenilor şi la depunerea în mod legal a candidaturilor, verifică şi înregistrează rezultatul alegerilor şi îndeplineşte celelalte atribuţii potrivit legii electorale.

Birourile electorale de circumscripţie înregistrează candidaturile depuse, fac publicaţiile şi afişările necesare, rezolvă întâmpinările referitoare la propria lor activitate şi contestaţiile cu privire la operaţiunile birourilor electorale ale secţiilor de votare, distribuie birourilor electorale ale secţiilor de votare buletinele de vot, ştampila de control şi ştampilele cu care se confirmă votarea, totalizează rezultatul alegerilor de la secţiile de votare, constată rezultatul alegerilor pentru circumscripţia electorală şi eliberează celor aleşi certificatul doveditor, înaintează Biroului Electoral Central procesele verbale cuprinzând rezultatul alegerilor.

Birourile electorale ale secţiilor de votare, primesc materialele

necesare pentru desfăşurarea operaţiunilor de votare şi conduc desfăşurarea acestor operaţiuni, fac numărătoarea voturilor şi consemnează rezultatul votului, rezolvă întâmpinările referitoare la propria lor activitate, înaintează birourilor electorale de circumscripţie rezultatul votării împreună cu contestaţiile depuse.

187. Propaganda electorală sau „campania electorală". Aceasta constituie neîndoios una dintre cele mai semnificative etape ale procesului electoral. Ea are, mai întâi, o deosebită importanţă prin sistemul de conexiuni cu unele dintre drepturile fundamentale cetăţeneşti; libertatea conştiinţei, libertatea de exprimare, dreptul la informaţie, libertatea întrunirilor, dreptul de asociere etc. Propaganda electorală constituie, de asemenea, etapa în care sunt prefigurate programele guvernamentale, sunt cristalizate opţiunile corpului electoral şi aspiraţiile acestuia, sunt evaluate critic rezultatele

Caracteristic modului de alcătuire a comisiilor şi a birourilor electorale este faptul constituirii acestora nu numai din judecători sau alţi jurişti, dar şi din reprezentanţi ai Partidelor sau ai altor formaţiuni politice care au depus liste de candidaţi. Acest sistem neîndoios democratic şi de natură să prevină suspiciunile – a fost păstrat şi pentru a egerile locale (art. 2 şi art. 4 din Legea nr. 70/1991), precum şi pentru cele generale.

Guvernării precedente şi sunt apreciate – poate cu mai multă prudenţă şi în contextul altor temeiuri – promisiunile guvernării viitoare. În fine, campania electorală constituie un barometru al valorilor democraţiei.

Campania electorală începe odată cu aducerea la cunoştinţa publică a datei alegerilor şi se încheie cu două zile înainte de alegeri, în cadrul acesteia, candidaţii, partidele, formaţiunile politice, toate organizaţiile sociale şi cetăţenii trebuie să aibă dreptul să-şi exprime opiniile, în mod liber şi fără nicio discriminare.

Primăriile sunt obligate să stabilească locuri speciale pentru afişaj electoral, ţinând seama de numărul partidelor şi formaţiunilor politice care declară că vor depune liste de candidaţi şi de numărul candidaţilor independenţi, asigurând tuturor acestora posibilităţi egale de exprimare.

Partidele şi formaţiunile politice care participă la campania electorală primesc o subvenţie de la bugetul de stat. Este însă interzisă subvenţionarea campaniei electorale cu fonduri primite din străinătate

sau din alte surse nedeclarate public.

188. Operaţiunea alegerilor şi controlul legalităţii acesteia. Legea electorală cuprinde dispoziţii detaliate cu privire la votare, descriind „ritualul" conduitei alegătorului, în scopul garantării secretului şi securităţii votului32.

Cu privire la fiecare operaţiune din procesul votării, legea instituie „căi de atac", unele cu un caracter larg popular, pentru înlăturarea eventualelor ilegalităţi, suspiciuni sau ambiguităţi. Astfel: cetăţenii au dreptul să facă întâmpinări pentru înlăturarea oricăror erori din listele electorale, iar în legătură cu modul de rezolvare a acestora să facă contestaţii la judecătorie; ei pot contesta modul de constituire şi componenţa birourilor electorale; pot face contestaţii în legătură cu activitatea acestora; cetăţenii, partidele şi celelalte formaţiuni politice pot contesta la instanţa judecătorească candidaturile depuse, admise sau respinse; candidaţii şi oricare alegător au dreptul să conteste identitatea persoanei care se prezintă la vot; votarea este secretă, dar desfacerea buletinelor şi numărarea lor

32 A se vedea şi Legea nr. 70/1991 privind alegerile locale, precum şi legea alegerilor generale.

Sunt publice, putându-se face întâmpinări şi contestaţii cu privire la aceste operaţiuni etc.

Însăşi legea electorală califică unele fapte ca fiind contravenţii şi le sancţionează ca atare: înscrierea unei persoane în mai multe liste; neluarea, de către organizatori, a măsurilor necesare desfăşurării normale a adunărilor electorale; distrugerea sau deteriorarea listelor electorale, a platformelor-program; afişarea mijloacelor de propagandă în alte locuri decât cele permise; continuarea propagandei electorale după încheierea acesteia etc. Tot legea electorală califică şi sancţionează ca infracţiuni unele fapte, precum: împiedicarea prin orice mijloace a liberului exerciţiu de a alege şi de a fi ales; violarea prin orice mijloace a secretului votului; promisiunea, oferirea sau darea de bani ori de alte foloase în scopul determinării alegătorului să voteze sau să nu voteze pentru o anumită listă de candidaţi sau candidat, precum şi primirea acestora de către alegători, în acelaşi scop; utilizarea de buletine false; introducerea în urnă a unui număr suplimentar de buletine decât cele votate sau falsificarea prin orice mijloace a documentelor de la birourile electorale; atacul prin orice

mijloace asupra locului secţiei de votare, furtul urnei sau al documentelor electorale; deschiderea urnei înainte de ora stabilită pentru închiderea votării ş.a.

Titlul IV

PARLAMENTUL

Capitolul I DREPTUL PARLAMENTAR

Secţiunea l-a NOŢIUNEA DE DREPT PARLAMENTAR

189. Definiţia dreptului parlamentar. Asociind substantivul „drept" la adjectivul „parlamentar", sintagma astfel construită semnifică, într-o definiţie comodă, care se sprijină exclusiv pe valorile semantice ale termenilor ce o alcătuiesc, ansamblul normelor juridice privitoare la parlament. Această posibilă definiţie sugerează însă două perspective de abordare a conceptului de „drept parlamentar": una – care ar avea drept reper domeniul constituit ca obiect al reglementării; alta – care porneşte de la natura normelor articulate în „dreptul parlamentar" 1. Ar rezulta astfel că, într-un sens, dreptul parlamentar2 cuprinde ansamblul regulilor care au ca obiect organizarea, alcătuirea, prerogativele şi funcţionarea adunărilor parlamentare3, indiferent de natura acelor reguli (constituţionale.

1 Pierre Avril, Jean Gicquel, Droit parlementaire, Montchrestien, Paris, 1988, p. 2 – 3.

2 Originile locuţiunii „drept parlamentar" se află în regulile urmate de Senatul Romei pentru deliberările lui. (Pe larg, a se vedea: Claude Nicolet, Les structures de l'Italie romaine, PUF, 1979, p. 357 – 392). Se pare că de atunci termenul este consacrat pentru prima oară în „Manualul" lui Thomas Jefferson, elaborat de acesta pe vremea când era preşedinte al Senatului, înainte de alegerea sa ca Preşedinte al Statelor Unite (1800). Dar sursa „dreptului parlamentar" rămâne – cum însuşi Jefferson a mărturisit – regulile şi uzuanţele de la Westminster. Traducerea lucrării lui Jefferson în Franţa, în 1814, aduce şi aici în atenţie termenul de „drept parlamentar". În 1893 apare prima ediţie a „Tratatului de drept public, electoral şi parlamentar", de Eugene Pierre.

3 Pentru o definiţie apropiată, a se vedea: M. Prelot, Droit parlementaire français, Les Cours de droit, 1958, p. 5. S-a înţeles, printr-o asemenea definire, un „drept constituţional parlamentar", în sens material. Alături de acesta există un „drept administrativ parlamentar", privitor la organizarea şi funcţionarea serviciilor

organice, ordinare, de ordine interioară). Într-un alt sens, dreptul parlamentar poate fi definit ca „drept special" al adunărilor, desemnând o „legalitate specifică" acestora, ca expresie a autonomiei lor şi ca prerogativă de autoorganizare. Această „legalitate specifică" se interpune între legalitatea generală (îndeosebi constituţională", pe care este ţinută să o respecte, şi persoanele care sunt plasate în dependenţa sa, cărora ea li se aplică direct4. Dintr-o asemenea perspectivă, dreptul parlamentar cuprinde ansamblul regulilor scrise sau cutumiare pe care le urmează membrii adunărilor parlamentare în comportamentul lor individual sau colectiv. Este un „drept interior", disciplinar, având ca sursă regulamentul de organizare şi funcţionare a fiecărei Camere. Această a doua definiţie are, evident, câteva scăderi: a) Ea nu cuprinde întreaga sferă a raporturilor parlamentare, îndeosebi cele dintre parlament şi parlamentari, precum şi dintre aceştia şi alte organe sau persoane; b) Reduce însăşi semnificaţia regulamentelor interioare ale adunărilor, care nu sunt pur şi simplu ori nu sunt numai un breviar al comportamentului parlamentarilor; c) Constituie ca sursă unică a dreptului parlamentar „legea interioară" a adunării sau adunărilor.

Considerându-se, convenţional, dreptul parlamentar ca „subramură a dreptului constituţional", într-o primă aproximare, acesta a fost desemnat ca ansamblu al regulilor privind parlamentul6. Pe bună dreptate s-a făcut însă observaţia că „o asemenea definiţie este exagerată" 7, unele reguli privind parlamentul având ca obiect „rolul pe care acesta îl are în interacţiunea rezultată din distribuirea funcţiilor puterii organizată statal între autorităţile publice" 8. Este unul dintre motivele pentru care, în cele din urmă, s-a optat pentru o definiţie deja oferită în doctrina franceză, în sensul căreia „dreptul administrative ale parlamentului, statutul funcţionarilor parlamentari etc, un „drept financiar parlamentar", privitor la bugetul fiecărei Camere, cheltuielile parlamentare, verificarea gestionară şi financiară etc.

P. Avril, J, Gicquel, op. cit., p. 2.

M. Prelot, Recueil des cours de l'Academie de droit internaţional, III, 1961, p. 491.

M. Constantinescu, I. Muraru, Drept parlamentar, Editura „Gramar", Bucureşti, 994, p. 24.

Ibidem.

Parlamentar este acea parte a dreptului constituţional care tratează regulile privind organizarea, compoziţia, puterile şi funcţionarea" Camerelor Parlamentului9. Este însă o definiţie prea largă, susceptibilă – cum s-a spus – de corijare – ajungându-se tocmai de aceasta la o delimitare restrictivă a dreptului parlamentar pe baza câtorva constatări şi prin identificarea câtorva dintre dimensiunilr lui: este o instituţie a dreptului constituţional, cuprinzând norme care au ca obiect conţinutul şi exercitarea mandatului parlamentar şi procedura parlamentară (un).

190. Principiile dreptului parlamentar. Ca principii ale dreptului parlamentar au fost consemnate11: bicameralismul – " principiu de bază al structurii şi organizării funcţionale a Parlamentului"; „principiul deliberării" – „care exprimă modalitatea de lucru a Parlamentului în dezbaterea intereselor naţiunii"; principiul majorităţii – „care este o regulă de eficienţă, asigurând, ca expresie a democraţiei parlamentare, realizarea puterii decizionale a Parlamentului"; principiul autonomiei regulamentare – „care exprimă, în sistemul de drept, autonomia Parlamentului în cadrul separaţiei puterilor în stat"; principiul transparenţei – „în virtutea căruia Parlamentul, ca tribună a poporului, este într-un permanent dialog cu opinia publică".

În ce ne priveşte, avem serioase rezerve că unele dintre „principiile" menţionate sunt „principii ale dreptului parlamentar". Principiile „dreptului" – aşadar şi ale „dreptului parlamentar" – nu trebuie confundate cu unele dintre formele instituţionalizate sau procedurile instituite prin normele lui. Astfel, dacă bicameralismul poate fi, eventual, considerat ca „principiu de bază al structurii şi organizării funcţionale a Parlamentului", nu înţelegem cum el ar putea fi calificat şi ca „principiu ai dreptului parlamentar"; „deliberarea" nu este un „principiu ai dreptului" – nici măcar al celui parlamentar – ci o tehnică sau procedură de lucru specifică organelor deliberative colegiale sau tip „adunare"; „majoritatea" este procedeul tehnic de tranşare a „dezbaterilor în procesul deliberării"; autonomia regulamentară nu poate fi un „principiu ai dreptului parlamentar" câtă

9 P. Avril, J. Gicquel, op. cit., p. 2

10 M. Constantinescu, I. Muram, op. cit., p. 27.

Îi

Idem, p. 42 şi urm.

Vreme normele acesteia nu au ca sursă exclusivă regulamentele Camerelor; transparenţa este o dimensiune imanentă a democraţiei, nu un „principiu ai dreptului parlamentar".

Dacă ar fi totuşi să se stabilească „principiile dreptului parlamentar", am considera că, mai întâi, acestea sunt cele comune „dreptului" – ca sistem de norme juridice – şi, apoi, cele proprii „dreptului parlamentar", între care am înscrie: exclusivitatea normelor aparţinând dreptului parlamentar, ţinând seama de obiectul tor specific de reglementare; ordinea ierarhică a acestor norme în sistemul dreptului parlamentar.

Secţiunea a 2-a SURSELE DREPTULUI PARLAMENTAR

Printr-o expresie plastică şi sugestivă s-a spus că parlamentul este „sursa surselor". Într-adevăr, indiferent de forma pe care ar îmbrăca-o regulile având ca obiect constituirea şi funcţionarea mecanismului parlamentar, proveniența acestora nu poate fi alta decât voinţa parlamentului. Altminteri, parlamentul n-ar mai fi o autoritate suverană şi independentă, iar dreptul parlamentar şi-ar diminua considerabil suporturile entităţii lui12.

Sursele dreptului parlamentar pot fi grupate în două categorii: a) Surse scrise (Constituţia, legile organice, legea asupra funcţionării adunărilor parlamentare13, alte legi ordinare, regulamentele celor două Camere); b) Surse cutumiare.

12 Curtea Constituţională se pronunţă – la sesizare – şi asupra constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului (art. 144, litera b din Constituţie). Această atribuţie nu pune în discuţie supremaţia Parlamentului, nici autonomia Camerelor, ci numai conformitatea actelor cu Constituţia. Supremaţia Parlamentului şi autonomia Camerelor nu pot trece dincolo de supremaţia Constituţiei, decât cu riscul de a se anula ele însele.

Necesitatea unei legi privind organizarea şi funcţionarea Parlamentului, ca entitate şi subiect de drept distinct, precum şi cu privire la regulile comune de organizare şi funcţionare ale Camerelor acestuia este neîndoielnic justificată. În prezent, „pachetul comun" de reguli rezultă din „coincidenţa" reglementărilor stabilite de fiecare Cameră (de exemplu, regulile cu privire la atribuţiile birourilor permanente, unele reguli cu privire la procedura legislativă, la sancţiunile aplicabile parlamentarilor etc), fără însă ca astfel să se fi evitat prevederile contradictorii. Ar afecta o astfel de lege autonomia

Camerelor? Evident, nu. Doar legea este emanaţia lor de voinţă. Pentru a se evita

191. Sursele scrise. Normele dreptului parlamentar alcătuiesc un ansamblu organic articulat şi ierarhizat, având la vârful acestei arhitecturi juridice legea fundamentală.

Constituţia cuprinde numeroase dispoziţii cu privire la domeniul parlamentar, pe care le-am grupa în următoarele categorii: a) Norme care au ca obiect structura Parlamentului şi funcţionarea acestuia în condiţiile bicameralismului; b) Organizarea internă a fiecărei Camere, atribuţiile organelor directoare ale Camerelor; c) Norme cu privire la modul de alegere sau numire a unor organe sau persoane, precum şi cu privire la demiterea sau eliberarea din funcţie a acestora; d) Norme având ca obiect exercitarea funcţiei de control parlamentar; e) Domeniul legii; f) Procedura legislativă; g) Regimul sesiunilor parlamentare; h) Statutul parlamentarilor. Toate acestea în scopul înfăptuirii unui „parlamentarism raţionalizat" 14.

Legile organice sunt cele care realizează, în cazurile şi în condiţiile prevăzute de lege, aplicarea şi detalierea unora dintre predominanţa Camerei Deputaţilor, mai mare numericeşte, se poate fixa un cvorum special pentru adoptarea unei astfel de legi. Ar rămâne apoi pe seama regulamentelor fiecărei Camere doar stabilirea unor norme specifice, proprii, exclusive respectivei Camere. (Prin Hotărârea nr. 4/1992 a fost adoptat Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului – „Monitorul Oficial" al României, nr. 34 din 4 martie 1992). Ni se spune însă că, întrucât la elaborarea unei asemenea legi sunt implicate şi autorităţi exterioare Parlamentului (şeful de stat, de exemplu), astfel autonomia parlamentară s-ar realiza sub condiţia unui „acord" al executivului, ceea ce este inadmisibil. (M. Constantinescu, I. Muraru, op. cit., p. 36). Implicaţiile sunt mult şi artificial îngroşate sau chiar deformate: singura autoritate exterioară Parlamentului integrată, într-un asemenea caz, în procedura legislativă ar fi Preşedintele Republicii, prin instituţia promulgării, dar el are „şanse" limitate (cererea de reexaminare a legii şi sesizarea Curţii Constituţionale) de a pune în discuţie autonomia parlamentară; apoi, chiar n-am înţeles de ce promulgarea legii este echivalată cu un „acord". Dacă ar fi să se discute „autonomia parlamentară" – termen inadecvat pentru a desemna, de fapt, „autonomia regulamentară" – atunci ar trebui examinată o altă instituţie, într-adevăr susceptibilă să

afecteze „autonomia", anume controlul de conformitate sub aspectul constituţionalităţii regulamentelor Camerelor exercitat de Curtea Constituţională (art. 144, litera „b" şi art. 145, alin. 1 din Constituţie).

14 Locuţiunea a fost folosită de B.M. Guetzevitch pentru a desemna formalizarea regimului parlamentar (Les constitutions de l'Europe nouvelle, Delagrave, 1929). După ultimul război mondial, într-un context diferit, sintagma „parlamentarism raţionalizat" a fost – şi este – întrebuinţată pentru a sugera preocuparea cu privire la stabilitatea şi eficacitatea vieţii parlamentare. (A se vedea: Ph. Lauvaux, Parlamentarisme raţionalise et stabilite du pouvoir executif, Bruylant, Bruxelles, 1988).

Dispoziţiile Constituţiei15. Unele dintre aceste legi cuprind norme aparţinând domeniului parlamentar (de exemplu, cele cu privire la numărul membrilor fiecărei Camere, condiţiile de eligibilitate şi împrejurările de ineligibilitate). Ele fac parte din „blocul constituţionalităţii" şi se bucură de aceeaşi protecţie ca şi legile constituţionale.

Legile ordinare pot fi – şi ele – surse ale dreptului parlamentar, în măsura în care au ca obiect de reglementare „materii parlamentare" (de exemplu, legea cu privire la indemnizaţia şi celelalte drepturi ale parlamentarilor).

Stăruie însă problema de a şti dacă ordonanţele Guvernului, în domenii rezervate legii, pot fi surse ale dreptului parlamentar? Credem că nu. Şi aceasta, întrucât: a) Generalitatea delegării legislative nu justifică ideea că astfel de ordonanţe ar putea afecta autonomia procedurilor parlamentare; b) Ordonanţele Guvernului pot fi date numai pe baza unei legi de abilitare adoptată de Parlament, fiind deci greu de presupus ca printr-o astfel de lege Parlamentul să înlesnească şi să accepte supraordonarea puterii executive; c) Oricum, în termenul stabilit prin legea de abilitare, ordonanţele sunt aprobate de Parlament, nerespectarea respectivului termen pentru depunerea proiectului legii de aprobare antrenând caducitatea ordonanţelor.

Regulamentele parlamentare constituie sursa privilegiată a dreptului parlamentar16 fiindcă, in toto, normele lor au ca obiect de

15 Sub acest aspect şi în aceste limite, se poate spune că legile organice sunt o „prelungire a Constituţiei".

16 Regulamentul Camerei Deputaţilor a fost aprobat prin Hotărârea acesteia nr. 8/1994, în „Monitorul Oficial" al României, nr.

50 din 25 februarie 1994. El a fost republicat în temeiul art. III din Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 18 din 30 mai 1995, dându-se articolelor o nouă numerotare, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 112 din 2 iunie 1995. Prin Hotărârea din 11 martie 1996 s-a realizat o nouă modificare şi completare a Regulamentului, acesta fiind republicat în „Monitorul Oficial" al României, nr. 53 din 14 martie 1996. Regulamentul Senatului a fost adoptat prin Hotărârea acestuia nr. 16/1993, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 178 din 27 iulie 1993. El a fost modificat şi completat prin Hotărârea nr. 11/1994, publicată în „Monitorul Oficial" al României, nr. 87 din 4 aprilie 1994. La „cererea" preşedinţilor Camerelor, Curtea Constituţională s-a pronunţat asupra integralităţii reglementărilor cuprinse în regulamentele Camerelor. (Deciziile nr. 45 şi 46 din 1994, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 131 din 27 mai 1994. Nu discutăm aici caracterul „inedit" al acestui control de constituţionalitate.) reglementare organizarea şi funcţionarea internă a adunărilor, precum şi statutul membrilor acestora.

Într-o anumită măsură, ele dau expresie în cel mai înalt grad principiului autonomiei fiecărei Camere. Numai într-o anumită măsură, pentru că însuşi principiului autonomiei regulamentare i s-au fixat câteva limite: a) Constituţia, legile organice şi legile ordinare reglementează ele însele cadrul de manifestare a autonomiei regulamentare, prin prevederile lor specifice domeniului regulamentar; b) Interdependenţa funcţională a Camerelor îngrădeşte posibilitatea lor de reglementare absolut autonomă; c) Regulamentele se integrează sistemului ierarhic al normelor juridice şi, bineînţeles, ele trebuie să se conformeze actelor juridice superioare, pentru a se asigura astfel coerenţa ansamblului juridic; d) Constituţia a instituţionalizat explicit şi controlul constituţionalităţii regulamentelor, control exercitat de către un organ din afara Parlamentului.

Fiecare Cameră îşi adoptă propriul ei regulament. Este limpede deci că regulamentul Camerei nu este o lege, aceasta fiind produsul deliberărilor conjugate ale ambelor Camere, sub semnul virtualităţii promulgării. Regulamentul este o rezoluţie17 prin care se fixează principiile muncii parlamentare18. Este o varietate a hotărârilor cu caracter normativ 19. El cuprinde reguli aplicabile nu

T

17 Pentru o calificare identică, a se vedea: M. Prelot, J. Boulouis, Institutions politiques et droit constitutionnel, 10 e ed., Dalloz, 1987, nr. 490, p. 775; P. Pactet, Institutions politiques. Droit Constitutionnel, se dd. Masson, 1986, p. 443; G. Burdeau, Droit constitutionnel et institutions politiques, be a. Paris, 1974, p. 551 – 552; P. Avril. J. Gicquel, op. cit., p. 8; Idem, Lexique de termes juridiques, be ed., Dalloz, 1985, p. 381. Este adevărat că unele regulamente au fost adoptate în şedinţa comună a celor două Camere, fiind deci aplicabile în egală măsură fiecăreia dintre ele. Totuşi, ele nu pot fi considerate legi, întrucât sub aspectul procedurii lor de adoptare, sunt indiscutabil distincte de categoria legilor. (De exemplu, ele nu urmează regulile privitoare la iniţiativa legislativă, la promulgare etc). De altfel, regulamentele, inclusiv cele comune, au fost adoptate prin hotărâri.

18 Regulamentul semnifică ceea ce, în dreptul administrativ, numim „măsuri de ordine interioară", cu alte cuvinte reguli cu caracter intern.

„Totuşi, regulamentul n-ar putea fi, simplamente, considerat o hotărâre, întrucât: a) Hotărârea – ca formă juridică de aprobare a regulamentului – nu se identifică cu însuşi actul aprobat, nici nu-l încorporează; b) în principiu, un act de aprobare „ridică" forţa juridică a normelor cuprinse în actul aprobat la nivelul celui de aprobare, dar nu transformă însăşi natura juridică a actului ce a făcut obiectul aprobării; c) Hotărârea numai membrilor respectivei adunări (deputaţi sau senatori), dar şi unor persoane care sunt dependente de adunare, fie es-qualites, precum funcţionarii adunării, fie în considerarea prezenţei lor în adunare, precum membrii Guvernului. În aceste limite, ratione personae şi ratione loci, regulamentul se aplică şi altor persoane decât parlamentarilor. Mai mult însă, unele dintre prevederile regulamentului vizează conduita unor organe sau persoane din afara adunării care, funcţional, intră în raporturi cu Camera Deputaţilor sau Senatul20.

Sub aspectul conţinutului regulamentelor, tabla lor analitică poate constitui un reper: norme privind organizarea şi funcţionarea Camerei; norme privind desfăşurarea lucrărilor acesteia; reguli cu privire la moţiuni, întrebări, interpelări, informarea deputaţilor sau senatorilor, petiţii, statutul parlamentarilor; serviciile adunării; dispoziţii diverse.

În orice caz, este de observat că „statutul parlamentarilor" nu

este de domeniul regulamentelor, ci al legilor. Tocmai de aceasta, Curtea Constituţională, sancţionând neccnstituţionalitatea unor prevederi din regulamente, a precizat că dispoziţiile acestora având ca obiect drepturi şi obligaţii ce ţin de statutul parlamentarului trebuie înlocuite cu norme cuprinse într-o lege, în sensul concluziei ce decurge din prevederile art. 61 şi ale art. 58 – 79 din Constituţie. De asemenea, Curtea a învederat că prevederile regulamentare sunt constituţionale numai dacă prin ele sunt stabilite drepturi – şi mai ales de aprobare a regulamentului este un act juridic individual, regulamentul este un act juridic normativ; d) Constituţia nu realizează o summa divisio a actelor juridice pe care le adoptă Parlamentul, ci doar le indică pe cele obişnuite şi frecvente, Parlamentul putând însă adopta şi alte acte decât legi şi hotărâri, potrivit cu natura problemelor asupra cărora el deliberează şi scopul deliberării (moţiuni, rezoluţii, apeluri, mesaje, declaraţii etc); e) Spre deosebire de hotărârile obişnuite, regulamentul se adoptă – ca şi legile organice – cu votul majorităţii membrilor fiecărei Camere (art. 74, alin. 1 din Constituţie).

„De exemplu, prevederile cuprinse în Regulamentul Camerei Deputaţilor cu privire a obligaţiile pe care le au persoanele, instituţiile şi organizaţiile faţă de o comisie de anchetă. Asemenea prevederi sunt însă criticabile, validitatea normelor regulamentului „noi singure Camere neputând să treacă dincolo de adunarea care l-a adoptat şi „neolo de regulile stabilite prin legi. (Se dovedeşte astfel, încă o dată, necesitatea unei legi asupra organizării şi funcţionării Camerelor parlamentare şi a organelor ei „terne).

Obligaţii – ce privesc acele subiecte de drept care se află în raporturi constituţionale cu Parlamentul, nu şi cât priveşte subiectele de drept din afara acestor raporturi. În fine, similitudinea de trăsături ale celor două Camere – în sistemul nostru parlamentar – determină volens-nolens unele reglementări identice sau apropiate. Dar, dacă prin regulamente nu pot fi stabilite reguli de fond privind statutul parlamentarilor, ele pot stabili proceduri pentru aplicarea acestor reguli21.

Regulamentul pare a fi, prin factura preponderent „tehnică" a majorităţii dispoziţiilor lui, cel mai „neutru" act juridic, ceea ce şi explică relativa permanenţă a validităţii lui. În realitate, el este însă un instrument eficace în mâna partidelor" 2, precum şi un factor reglator al chiar mecanismului de funcţionare a instituţiilor Republicii23.

Regulamentele Camerelor, la sesizare, sunt supuse controlului de constituţionalitate24 din partea Curţii Constituţionale. Cât priveşte textele de referinţă ale acestui control, înţelesul sensului controlului de constituţionalitate trebuie să fie mai larg, incluzând nu numai textele constituţionale, dar şi cele din legi organice şi din legi ordinare adoptate pentru organizarea şi desfăşurarea activităţii instituţiilor Republicii. Cât priveşte textele controlate, acestea nu pot fi altele decât cele cuprinse în regulamente; nu însă şi cele din alte rezoluţii, hotărâri sau instrucţiuni interne ale adunării.

21 A se vedea, de asemenea: I. Muram, op. cit., II, p. 186 – 187.

22 De exemplu: potrivit regulamentelor, deputaţii şi senatorii se constituie în grupuri parlamentare, după apartenenţa lor la un partid sau formaţiune politică; birourile permanente se constituie corespunzător configuraţiei politice a adunărilor; alegerea membrilor comisiilor parlamentare este supusă principiului reprezentării proporţionale a grupurilor parlamentare ş.a.m.d.

23 Bunăoară, în baza prevederilor regulamentelor, comisiile permanente acţionează, potrivit competenţei lor, în ramuri şi domenii ale executivului; adunarea îşi poate constitui comisii speciale şi de anchetă; la cererea Preşedintelui României, biroul permanent înscrie cu prioritate pe ordinea de zi dezbaterea mesajelor acestuia sau a altor probleme legate de îndeplinirea atribuţiilor sale etc.

24 „Conformitatea" semnifică similitudinea cu textul de referinţă sau numai compatibilitate, adică non-contrarietate? Ni se pare că cea de-a doua accepţiune este preferabilă, dispoziţiile regulamentelor neputând fi simple „copii conforme" ale textelor de referinţă. (A se vedea, de asemenea: P. Avril, J. Gicquel, op. cit., p. 1!)

Decizia Curţii Constituţionale este obligatorie şi definitivă. Obligatorie nu numai à la lettre, dar şi pentru interpretare25. Ea nu conferă însă dispoziţiilor cuprinse în regulamente o valoare constituţională care, eventual, să se impună legilor organice şi ordinare26.

Efectul imediat al deciziei Curţii Constituţionale constă nu numai în invalidarea normei sancţionate ca fiind neconstituţională, dar şi în obligativitatea reexaminării regulamentului sau respectivei norme de către Camera căreia îi aparţine. Spre deosebire însă de lege, în privinţa căreia, dacă Curtea sesizează Parlamentul pentru reexaminare, acesta o poate adopta în aceeaşi formă şi astfel ea trebuie

promulgată, opinăm că regulamentul considerat ca neconstituţional trebuie adecvat în sensul deciziei Curţii Constituţionale.

192. Sursele cutumiare. Dacă, la origine, dreptul parlamentar era un drept al precedentelor parlamentare, în epoca actuală, fără să fi dispărut cutumele, ele sunt tot mai rare şi adeseori insignifiante. În orice caz, la noi, răstimpul de la instaurarea celei dintâi republici n-a putut încă constitui cutume, iar cele dinainte sunt desuete, anacronice şi malefice. Pe de altă parte, este dificil să se afirme de o manieră generală că există reguli nescrise care se impun cu o valoare echivalentă celor scrise, căci, pentru ca o practică repetată să se transforme în regulă obligatorie, trebuie să intervină un fapt sau o decizie care să o confirme27.

Începând din 1959, Consiliul Constituţional din Franţa a practicat tehnica numită „conformitate sub rezervă", prin care el însuşi defineşte limitele aprobării sale.

Am spune, nuanţat, că prin afirmarea conformităţii regulamentelor cu legea fundamentală, acestea nu intră în „blocul constituţionalităţii", dar fac astfel parte din acesta. „Ch. Eisemnann, Cours de droit administratif LGDJ, 1982, p. 456; P. Avril, J.

L, op. cit., p. 17. În dreptul parlamentar al tranziţiei au apărut precedente cu Şansa de a deveni cutume, precum: discutarea concomitentă sau succesivă a unor Proiecte de legi în cele două Camere, regulă ce a premers celei actuale a discutării lor succesive; reunirea Camerelor a premers instituirii şedinţelor comune; realizarea onipromisurilor politice prin intermediul birourilor permanente; revenirea asupra

Capitolul II STATUTUL PARLAMENTARILOR

Secţiunea l-a MANDATUL PARLAMENTAR

193. Natura juridică a mandatului parlamentar. Pornind de la genul proxim, mandatul parlamentar este o împuternicire de a reprezenta. Politiceşte, el este o convenţie între alegători şi cei care aspiră la dobândirea mandatului, având la bază o platformă electorală. Juridiceşte, el semnifică o funcţie publică cu care titularul său este investit prin alegeri, al cărei conţinut este predeterminat prin lege.

Mandatul este reprezentativ. El este constituit în absenţa oricărei proceduri de revocare28, indiferent de provenienţa acesteia votului unor prevederi; prezentarea de către Preşedintele României, după depunerea jurământului, a unui mesaj. (A se vedea, de asemenea:

M. Constantinescu, I. Muraru, op. cit., p. 39). Cutumele sunt nu numai inerente, dar şi necesare, căci, aşa cum s-a spus, „nu există ţară în care legea să poată prevedea totul şi în care instituţiile să poată înlocui raţiunea şi moravurile". (Alexis de Tocqueville, Despre democraţie în America, vol. 1, Editura „Humanitas", Bucureşti, 1992, p. 179.) 28 Ar fi deci cu totul nejustificată intenţia partidului politic de a retrage mandatul celui ales pe lista sa, sub motiv că el nu se conformează disciplinei de partid sau chiar se opune programului partidului, întrucât: a) Mandantul e Naţiunea, iar purtătorul de voinţă al Naţiunii este corpul electoral; b) Mandatul ar înceta să mai fie reprezentativ, dacă un corp politic l-ar putea retrage; c) Admiţând, ca ipoteză de şcoală, că mandatul poate fi retras, dreptul de a-l retrage nu poate aparţine decât mandantului, potrivit cu regulile care guvernează „convenţiile" şi cu exigenţele principiului simetriei în drept; d) S-ar putea ajunge astfel la confuziunea inadmisibilă între structurile parlamentare şi cele de partid. Şi totuşi, într-o altă ipoteză, printr-o hotărâre a Adunării Constituante, s-a prevăzut „decăderea de drept din calitatea de deputat sau de senator", şi anume dacă parlamentarul a lipsit la votul nominal pentru adoptarea Constituţiei şi el nu a recurs nici la votul prin corespondenţă. (Art. 2 al Hotărârii Adunării Constituante din 13 septembrie 1991). După votarea Constituţiei a rezultat că sancţiunea era

(din partea alegătorilor, a partidelor sau a altor formaţiuni politice ori nepolitice). Tocmai în considerarea faptului că fiecare parlamentar reprezintă Naţiunea în întregul ei, mandatul parlamentar are o natură juridică specifică, din care rezultă şi caracteristicile lui.

El nu este un mandat de drept civil: mai întâi, pentru că el nu intervine în sfera raporturilor juridice civile; apoi, pentru că el nu rezultă dintr-un contract, ci dintr-o manifestare de voinţă colectivă a unui subiect determinat (corpul electoral) făcută în scopul de a produce un efect de drept constituţional29. El este deci un mandat de drept constituţional. Principalele lui trăsături pot fi considerate următoarele: a) Mandatul parlamentar este general, parlamentarul fiind reprezentantul întregii Naţiuni30 şi pentru toate interesele ei; b) Mandatul parlamentar este independent şi irevocabil, parlamentarul manifestându-se în exerciţiul mandatului său fără a fi legat juridic de angajamentele sale faţă de corpul electoral sau de manifestările de voinţă ale acestuia, pe durata mandatului, şi fără a fi expus revocării, în

acest sens, art. 70 din Constituţie aduce precizarea că „deputaţii şi senatorii nu pot fi traşi la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului".

Considerând mandatul parlamentar ca o categorie a dreptului public şi stabilind distincţiile dintre acesta şi mandatul civil31, în cele din urmă el a fost definit ca „demnitate publică rezultată din alegerea susceptibilă de aplicare faţă de un singur membru al Adunării Constituante, de altfel retras de la lucrările acesteia). Măsura excede oricărei posibile interpretări ştiinţifice. 29 Alegerea – opinau P. Avril şi J. Gicquel – se prezintă ca un „act-condiţie", un act juridic care declanşează aplicarea la un individ a unui statut anterior definit; în alţi termeni, alegerea este o nominalizare, comparabilă cu cea de numire a unui funcţionar, dar Constituţia însăşi determină statutul celui nominalizat (op. cit., p. 24).

Este totuşi un artificiu, pentru că cel ales pe lista unui partid minoritar şi care rămâne fidel programului acelui partid, efectiv nu reprezintă Naţiunea, ci doar o secţiune a ei. Se poate spune că, întrucât Parlamentul este investit prin Constituţie cu o putere de natură generală, general este şi mandatul membrilor săi.

M. Constantinescu, I. Muraru, op. cit., p. 58. S-a precizat astfel că mandatul Parlamentar nu este un „contract", în sensul art. 1532 C. civ; drepturile şi obligaţiile ce decurg din mandatul parlamentar sunt stabilite prin Constituţie, prin regulamentele de funcţionare a Camerelor parlamentare sau prin legile electorale; spre deosebire de fandatul civil, mandatul parlamentar este în toate cazurile „expres" şi „general", iar modalităţile în care încetează sunt fie proprii, fie adecvate.

De către electorat în vederea exercitării prin reprezentare a suveranităţii naţionale (puterii poporului) şi care conţine împuterniciri stabilite prin constituţie şi legi" 32.

194. Durata mandatului parlamentar. Constituţia precizează că durata mandatului Adunării Deputaţilor şi a Senatului este de 4 ani. Se înţelege, logic, că aceasta este şi durata mandatului parlamentar.

Art. 60 din Constituţie, precizând durata mandatului celor două Camere, adaugă expres că el – mandatul – poate fi prelungit, prin lege organică, în două împrejurări: în caz de război; în caz de catastrofă.

În realitate, există şi alte împrejurări care atrag prelungirea mandatului Camerelor şi, implicit, a mandatului parlamentar. Astfel, în

cazul stării de asediu sau al stării de urgenţă, Parlamentul „funcţionează pe toată durata acestora" (art. 93, alin. 2). De asemenea, mandatul Camerelor se prelungeşte „până la întrunirea legală a noului Parlament" (art. 60, alin. 4) 33.

Prin această din urmă soluţie s-a urmărit să se asigure continuitatea exercitării funcţiilor parlamentare, îndeosebi a funcţiei de control asupra executivului, întrucât, din aceleaşi raţiuni de continuitate, „Guvernul îşi exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale" (art. 109, alin. 1). Soluţia este însă criticabilă34: a) Ea are marele neajuns de a situa virtualii candidaţii la alegere pe poziţii inegale, unii având calitatea de parlamentari şi putându-se folosi de această calitate pentru a capta pe alegători, alţii având simpla calitate de cetăţeni, lipsindu-le tribuna parlamentară pentru a-şi face propaganda; b) În perioada de tranziţie, partidul de guvernământ poate obţine adoptarea unor legi propagandistice ori de natură să îngreuneze situaţia noului guvernământ; c) în aceeaşi „Ibidem, p. 60.

33 în această perioadă nu poate fi revizuită Constituţia şi nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate legi organice (art. 60, alin. 4, teza a doua).

34 Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituţie a propus o altă soluţii instituţia Delegaţiei Temporare. Adică, până la întrunirea noilor Camere ar fi urmat să se constituie o Delegaţie Temporară – un gen de „mini-parlament" – alcătuită potrivi configuraţiei politice a Parlamentului precedent şi având atribuţii limitate. (Es e sistemul practicat în unele ţări, precum Spania, Portugalia, Mexic ş.a.). Delegat13 Temporară urma să prezinte un raport noului Parlament. Soluţia n-a fost acceptată.

Perioadă există două categorii de parlamentari, unii cărora le-a expirat fandatul de 4 ani, dar ei continuă să-l exercite prin „prorogare" 35, alţii care au dobândit mandatul prin confirmarea rezultatului alegerilor, dar încă nu-l exercită. Complicaţiile practice ale unei asemenea situaţii paradoxale vor fi poate mai mari decât dificultăţile teoretice.

Cât priveşte începutul mandatului parlamentar, trebuie aşadar să se distingă între momentul proclamării rezultatului alegerilor şi momentul validării mandatului. După centralizarea şi constatarea rezultatului alegerilor, biroul electoral de circumscripţie, pe baza

comunicării făcute de Biroul Electoral Central, eliberează candidatului ales „certificatul doveditor" al alegerii sale ca deputat, respectiv ca senator. Apoi, Biroul Electoral Central înaintează procesele sale verbale, privind rezultatele „definitive" ale alegerilor, Camerei Deputaţilor şi Senatului. Camerele Parlamentului, fiecare în parte, după dezbaterea raportului comisiei de validare, procedează la validarea sau invalidarea mandatelor de deputaţi şi senatori, cu votul a cel puţin jumătate plus unu din numărul membrilor fiecărei Camere, între cele două momente – eliberarea certificatului doveditor şi validarea mandatului – cel ales este parlamentar, sub rezerva validării mandatului. Aşadar, titlul juridic de ales este dobândit odată cu proclamarea rezultatelor definitive ale alegerilor. Intrarea efectivă în funcţiune a celui ales se produce de la data constituirii legale a Camerelor, adică, potrivit regulamentelor, după validarea a cel puţin a doua treimi din mandate.

Mandatul parlamentarului încetează, fie printr-o formă colectivă (la expirarea legislaturii legale sau la data disoluţiei adunării), fie într-o formă individuală (prin deces, prin demisie sau de drept).

Forma individuală de încetare a mandatului poate fi deci: a) voluntară; b) de drept.

Cea voluntară poate fi: a) expresă sau b) tacită. Încetarea voluntară expresă are loc prin demisionarea scrisă. Dacă Parlamentarul, în şedinţa publică a Camerei din care face parte, stăruie în demisia sa sau nu se prezintă în adunare pentru a răspunde

Termenul „prorogare" a fost considerat, izolat, în cursul dezbaterilor din Adunarea constituantă ca fiind „subversiv".

La întrebarea preşedintelui acesteia în legătură cu demisia, preşedintele declară locul vacant. Demisia este manifestare unilaterală de voinţă a parlamentarului făcută în scopul încetării mandatului său, manifestare nesupusă vreunei condiţii, în baza caracterului facultativ al mandatului. Încetarea voluntară tacită a mandatului are loc prin faptul că parlamentarul acceptă o funcţie sau o calitate care îl face incompatibil cu statutul său de membru al Parlamentului. Forma individuală de încetare de drept a mandatului poate fi obiectivă (descoperirea, ulterior confirmării mandatului, a unei hotărâri judecătoreşti de condamnare la o pedeapsă complementară, constând în pierderea drepturilor electorale, dacă efectele hotărârii cuprind şi

perioada mandatului36, condamnarea parlamentarului la o pedeapsă care implică privarea lui efectivă de libertate37, condamnarea lui, în timpul mandatului, la pierderea drepturilor electorale38). Ocuparea locului devenit vacant se face diferit: de către unul dintre supleanţi, în ordinea înscrierii lor pe listele partidelor sau ale altor formaţiuni politice care au participat la alegeri; în cazul parlamentarilor independenţi39, prin organizarea de alegeri parţiale.

Secţiunea a 2-a PROTECŢIA MANDATULUI PARLAMENTAR

Pentru a asigura parlamentarului condiţiile necesare exercitării mandatului său, el trebuie să se bucure de o protecţie

36 O astfel de împrejurare nu este prevăzută expres, dar ea rezultă implicit prin interpretarea art. 67 din Constituţie, precum şi a art. 10, alin. 1 din Legea electorală.

37 Din interpretarea aceloraşi texte, s-ar putea deduce că mandatul încetează numai dacă parlamentarul a fost condamnat definitiv la pierderea drepturilor electorale. Ar fi însă inexact, întrucât art. 67 din Constituţie şi art. 10, alin. 1 din Legea electorală vizează inaptitudinea morală a „candidatului". În realitate, „alesul", indiferent că a fost sau nu sancţionat şi cu pedeapsa complimentară, constând în pierderea drepturilor electorale, prin privarea lui efectivă de libertate se află în imposibilitatea de a-şi exercita mandatul, aşa încât acesta trebuie să înceteze. (Este efectul ce decurge din pedepsele accesorii, conform art. 71 şi 64 din Codul penal).

Avenv în vedere ipoteza în care fapta infracţională, care ar atrage pedeapsa principală, a fost graţiată, iar graţierea, de regulă, nu are efect asupra pedepselor complementare.

39 Sistemul practicat, de înscriere a unor candidaţi independenţi pe listele partidelor sau ale altor formaţiuni politice, este anacronic. Un astfel de sistem complică şi problema ocupării locurilor vacante.

Specială. În sens restrictiv, pot fi incluse în sistemul măsurilor de protecţie a mandatului parlamentar incompatibilităţile şi imunităţile. În sens larg, însă, mai pot fi integrate în acest sistem indemnităţile şi regimul disciplinar propriu.

195. Incompatibilităţile. Regulile privitoare la incompatibilităţi au ca scop protecţia şi independenţa celui ales41. Ele implică o alegere, din partea celui în cauză, între mandatul parlamentar şi o funcţie, publică sau privată42, sau orice altă activitate

40 Indemnităţile sunt considerate – şi ele – măsuri de protecţie a parlamentarului, asigurându-i acestuia o existenţă decentă şi punându-l la adăpost de tentativele coruptibile. Astfel evaluate, indemnităţile constituie o formă specifică de exprimare a democraţiei: fiecare cetăţean poate accede la funcţia parlamentară fără niciun risc material.

41 Incompatibilităţile se deosebesc deci de ineligibilităţi. Acestea din urmă protejează pe alegători şi au un caracter absolut. (Ele pot fi stabilite înainte de alegere, constituindu-se ca obstacol la candidatură, sau două alegeri, constituindu-se ca obstacol la exercitarea mandatului). Incompatibilităţile aparţin dreptului parlamentar, ineligibilităţile aparţin dreptului electoral)

42 Art. 68, alin. 2 din Constituţie se referă la „funcţii publice de autoritate". Dar la alineatul ultim al aceluiaşi articol se precizează că „alte incompatibilităţi se stabilesc prin lege organică", între acestea putându-se afla şi unele „funcţii private" (de exemplu, şefii] unei antreprize, preşedintele unui consiliu de administraţie, gerantul, avocatul în anumite cauze etc). Cele două regulamente ale Camerelor, existente la data adoptării Constituţiei, precizau incompatibilitatea mandatului cu funcţia salarizată conferită de un stat străin sau de o organizaţie internaţională. S-a strecurat însă o inadvertenţă: în regulamentul Camerei Deputaţilor (art. 150) s-a adăugat „fără aprobarea prealabilă a adunării", lăsându-se astfel să se înţeleagă că respectivele situaţii pot fi compatibile; în regulamentul Senatului (art. 131), nu s-a făcut o asemenea nuanţare. Diferenţa de tratament juridic era însă evidentă. Dar această a doua incompatibilitate, prevăzută de art. 68, alin. 2 din Constituţie, nu era suficient precizată, căci, astfel cum s-a observat, nu orice funcţie ocupată în cadrul unei autorităţi publice poate fi considerată în acelaşi timp şi o funcţie publică de autoritate. Plecându-se de la distincţia făcută de Legea nr. 29/1990 între actele de autoritate şi cele de gestiune, trebuie să se ajungă la concluzia că pot fi considerate funcţii publice de autoritate numai acele funcţii publice al căror deţinător este împuternicit de lege să emită, pe cale de manifestări de voinţă unilaterale, în numele şi pentru organul de stat din care face parte, acte generatoare, în temeiul puterii de stat, de efecte juridice. (T. Drăganu, Drept constituţional şi instituţii politice, II, 1995, p. 244.) În orice caz, în sensul art. 68, alin. 3 din Constituţie, orice alte incompatibilităţi nu vor putea fi stabilite decât prin lege

organică. (Decizia Curţii Constituţionale, nr. 45/1994, cât. Supra.) Regulamentul Camerei Deputaţilor, referindu-se la „calitatea de deputat sau senator" (s.n.), spune că aceasta este incompatibilă cu exercitarea oricărei „funcţii incompatibilă cu mandatul. În acest sens, art. 68 din Constituţie menţionează, pe de o parte, o incompatibilitate specială, aceea între deputat şi senator – nimeni neputând fi în acelaşi timp membru al celor două Camere – iar pe de altă parte o incompatibilitate generală, între calitatea de deputat sau de senator şi orice altă „funcţie publica de autoritate", cu excepţia celei de membru al Guvernului43.

În principiu, deci, mandatul de deputat sau de senator nu este compatibil cu exercitarea unor funcţii publice elective (funcţia de Preşedinte al României, funcţia de senator, dacă parlamentarul este deputat, şi invers.) Mandatul este incompatibil şi cu exercitarea unor funcţii publice neelective (de exemplu, îndeplinirea uneia dintre funcţiile care, potrivit legii, implică obligaţia pentru persoana care deţine funcţia să nu facă parte dintr-un partid politic).

Efectul incompatibilităţii îl constituie încetarea mandatului: fie de drept, prin ivirea cauzei de incompatibilitate sancţionată ca atare, fie prin demisia parlamentarului, care decide astfel abandonarea mandatului44.

196. Imunităţile. Regulile privitoare la imunităţi – derogatorii de la cele de drept comun45 – au ca scop asigurarea independenţei parlamentarului în exercitarea mandatului său şi punerea lui sub protecţie faţă de acte sau fapte abuzive ale autorităţilor administrative, publice de autoritate", cu excepţia celei de membru al Guvernului, precum şi cu alte funcţii stabilite de lege. (art. 179)

43 Totuşi, din art. 15 şi din art. 37 ale legii administraţiei publice locale, precum şi din art. 5 al legii privind alegerile locale, anterior modificării acestora, nu rezulta a fi incompatibilitate între funcţia de consilier local sau de primar şi calitatea de deputat sau de senator. Art, 15 din Legea nr. 69/1991, astfel cum ea a fost modificată, prevede incompatibilitatea dintre calitatea de consilier şi aceea de deputat, senator, consilier al Preşedintelui României sau membru al Guvernului.

44 O problemă extrem de delicată, dar şi stringentă – sursă inevitabilă de suspiciuni şi aversiuni – este aceea a transparenţei financiare în viaţa politică şi, bineînţeles, în cea parlamentară. Este o

problemă de mult scadentă, „inexplicabil” mereu amânată.

45 Tocmai pentru că aceste reguli constituie excepţii de la cele de drept comun, ele nu pot fi stabilite prin regulamentele celor două Camere. Art. 168, alin. 2 din Regulamentul Camerei Deputaţilor, în forma sa din 1994 spunea, între altele, că imunitatea parlamentară asigură „libertatea de gândire” (?!); art. 171, alin. 2 stabilea-nepermis – un spor de pedeapsă privativă de libertate la cea prevăzută de lege pentru infracţiunile contra autorităţii săvârşite împotriva unui deputat; art. 171, alin. 3 extindea aplicarea dispoziţiilor alin. 2 la faptele săvârşite „împotriva soţului sau copiilor minori” C!) ai unui deputat.

Judiciare sau ale persoanelor fizice. Potrivit cu obiectul acestor imunităţi, ele sunt: iresponsabilitatea juridică şi inviolabilitatea (art. 69 şi 70) 46.

Iresponsabilitatea juridică previne declanşarea sau stabilirea unor consecinţe nefavorabile parlamentarului pentru votul sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului. „Deputaţii şi senatorii nu pot fi traşi la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului” (art. 70). Textul constituţional consacră o „imunitate de fond” 47, cu caracter „absolut”, întrucât priveşte toate actele sau faptele săvârşite de parlamentar în exercitarea mandatului său, precum şi toate formele de răspundere juridică48. Ea este însă şi o imunitate cu un caracter „permanent”, deoarece efectele ei se extind şi asupra perioadei de după încetarea mandatului parlamentar.

Iresponsabilitatea juridică a parlamentarului, astfel cum rezultă din textul constituţional de referinţă, implică două condiţii: a) Formele de manifestare ale parlamentarului să nu exceadă conţinutului specific al mandatului49; b) Respectivele forme de manifestare să aibă o legătură directă cu conţinutul mandatului.

Inviolabilitatea este o aşa-zisă „imunitate de procedură” 50, consacrată în considerarea eventualelor imputări făcute parlamentarului pentru alte fapte decât cele săvârşite în axercitarea mandatului şi în legătură directă cu conţinutul acestuia. Inviolabilitatea – ca instituţie a dreptului parlamentar – are drept scop să prevină urmărirea judiciară nefondată, arbitrară sau vexatorie a

46 Logic, cele două categorii ar fi trebuit tratate în acelaşi articol şi sub aceeaşi denumire: „imunităţi”.

47 A. Hauriou, op. cit., p. 778.

De fapt, parlamentarul nu răspunde nici politiceşte, din moment ce el beneficiază de un „mandat reprezentativ" şi „orice mandat imperativ este nul" (art. 66). Singura consecinţă politică poate fi refuzul corpului electoral de a-l realege pe acel parlamentar care, prin votul sau opiniile lui, în exercitarea mandatului, şi-a dezamăgit susţinătorul, dar aceasta nu este o „sancţiune politică", ci, mai degrabă, o formă de exprimare a democraţiei reprobatoare, o dezavuare a candidatului.

Bunoară, sunt incriminabile incitările la grevă, la revoltă, la violenţă etc. Chiar în cea mai ignorantă interpretare, nu s-ar putea spune să insultele sau calomniile proferate de la tribuna Parlamentului sunt săvârşite în exerciţiul mandatului. (în acelaşi sens: T. Drăganu, op. cit., p. 243.)

A. Hauriou, op. cit., p. 779.

Iii parlamentarului, împiedicându-l astfel să-şi exercite mandatul încredinţat sau constrângându-l astfel să-l exercite într-un anume mod, contrar convingerilor şi voinţei sale. În acest sens, potrivit art. 69 din Constituţie: a) Deputatul sau senatorul nu poate fi reţinut, percheziţionat sau trimis în judecată, penală ori contravenţională, fără încuviinţarea Camerei din care face parte51, după ascultarea sa; b) în caz de infracţiune flagrantă52, deputatul sau senatorul poate fi reţinut şi supus percheziţiei, dar Camera sesizată53 poate dispune revocarea măsurii, dacă constată că nu există temei pentru reţinere54. Rezulta că: inviolabilitatea nu este un privilegiu – inadmisibil de altfel – ci o procedură specială de protecţie a parlamentarului faţă de acte sau fapte abuzive ori insuficient fondate; inviolabilitatea nu vizează decât actele sau faptele parlamentarului străine de mandat; inviolabilitatea nu acoperă şi judecata civilă (răspunderea civilă contractuală sau delictuală), nici răspunderea administrativă (fiscală sau contravenţională), alta decât cea stabilită de instanţă prin măsuri privative de libertate; în cazul „flagrantului delict", încuviinţării prealabile i se substituie eventuala aprobare a Camerei sau, după caz, revocarea măsurii de reţinere55.

51 Potrivit regulamentelor Camerelor, încuviinţarea este dată cu votul secret a cel puţin două treimi din numărul respectivei Camere.

52 „Infracţiunea fragrantă" este aceea descoperită în momentul săvârşirii ei sau înainte ca efectele ei să se fi consumat. (Sintagma

„infracţiune flagrantă" nu este riguroasă, dar ea este încetăţenită).

53 Sesizarea preşedintelui Camerei se face de ministrul justiţiei.

54 Un tratament juridic diferit – şi inexplicabil – a fost stabilit anterior prin cele două regulamente: senatorul putea fi reţinut, dar numai „la domiciliu" şi cu „încuviinţarea prealabilă a procurorului general"; senatorul nu putea fi supus percheziţiei (art. 126 din Regulamentul Senatului). Sub ambele aspecte au fost anulate condiţiile speciale ale „infracţiunii flagrante" şi au fost admise tratamente juridice diferite faţă de cele două categorii de parlamentari. (De altfel, „infracţiunea flagrantă" exclude prin definiţie reţinerea sau percheziţia nefondată ori vexatorie).

55 în 26 de ţări imunitatea priveşte orice procedură judiciară, în 42 de ţări ea vizează numai procedura penală, cu excepţia delictului flagrant, în 10 ţări imunitatea se aplică exclusiv domeniului răspunderii civile, iar în 4 ţări nu este consacrată imunitatea (în Malaesya, Mauritania, Olanda şi Zimbabwe). De regulă, ridicarea imunităţii intră în competenţa parlamentului (excepţie făcând doar Cipru, unde competenţa aparţine Curţii Supreme). Cele două regulamente ale Camerelor, în forma lor anterioară adoptării Constituţiei, au prevăzut imunitatea într-o manieră excesivă şi, poate, chiar grotescă: parlamentarul era considerat „în tot timpul mandatului său a fi exercit 111 funcţiunii", asimilându-se astfel activităţile private cu cele specifice mandatului; de încuviinţarea sau aprobarea Camerei semnifică ridicarea imunităţii parlamentare cu privire la faptul determinat prin hotărârea de încuviinţare sau aprobare. Hotărârea nu califică fapta imputată parlamentarului, nu obligă instanţa să aplice o pedeapsă, nici nu transformă prezumpţia de nevinovăţie într-una de vinovăţie. Pe scurt, deliberând, Camera nu îndeplineşte rolul unui organ de jurisdicţie. „Potrivit art. 69, alin. 1 din Constituţie, dacă este încuviinţată trimiterea în judecată a parlamentarului, competenţa de judecată aparţine Curţii Supreme de Justiţie. Astfel cum s-a precizat56, întrucât această dispoziţie a Constituţiei se referă la acele persoane care au calitatea de deputat sau de senator, consecinţa este că, în cazul în care o acţiune penală sau contravenţională a fost pornită înainte de a i se valida mandatul, procedura juridică, în orice fază s-ar găsi, trebuie suspendată în vederea perfectării procedurii de încuviinţare de către Cameră a urmăririi, iar, dacă o asemenea încuviinţare intervine, instanţa de drept comun va fi obligată să-şi decline

competenţa în favoarea Curţii Supreme de Justiţie. În această situaţie, principiul că legile de procedură sunt de aplicaţie imediată în litigiile în curgere îşi găseşte deplină aplicare, cu atât mai mult cu cât ceea ce protejează Constituţia este mandatul deputatului sau al senatorului, iar nu persoana acestuia. Din acelaşi motiv, din moment ce o persoană a pierdut calitatea de deputat sau de senator, ea va pierde şi beneficiul procedurii excepţionale prevăzute de art. 69, alin. 1 din Constituţie şi, prin urmare, pentru o faptă săvârşită în cursul exercitării mandatului parlamentar va fi urmărită penal sau contravenţional şi judecată, întrucât mandatul i-a încetat, conform procedurii de drept comun.

197. Indemnizaţiile sau alte forme de sprijin material. Pe timpul exercitării mandatului, de regulă, contractul de muncă al parlamentarului se suspendă, cu excepţia cazurilor în care Biroul permanent al Camerei, la cererea parlamentarului, decide altfel. În ipoteza suspendării contractului de muncă, „cerinţa suplinirii protecţia juridică bazată pe imunitate „beneficiază şi membrii familiei", fiind deci asimilate rudeniile parlamentarului cu acele persoane care sunt purtătoare ale autorităţii publice.

T. Drăganu, op. cit., p. 241 – 242. Pentru un punct de vedere diferit, a se vedea: I. Vida, comentariu la art. 69, în „Constituţia României – comentată şi adnotată de M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, FI. B. Vasilescu, I. Vida, cât, supra, p. 162.

Veniturilor" este evidentă. Dar, chiar şi în celelalte împrejurări, parlamentarului trebuie să i se asigure condiţii – rezonabile, nu. Privilegiate – pentru exercitarea mandatului.

Indemnizaţiile principale constau într-o sumă fixă lunară57, diurna pe perioada cât parlamentarul este prezent la lucrările în plen şi în comisii, cazarea gratuită pentru cel care nu domiciliază în Bucureşti sau, la alegere, indemnizaţia de cazare, pe durata desfăşurării sesiunilor. Indemnizaţiile secundare constau în diurne de deplasare, gratuitatea transportului pe căile ferate române, pe liniile auto, navale şi aeriene interne, rambursarea taxelor de poştă şi telecomunicaţii interne, pentru activităţile legate de exercitarea mandatului58.

În scopul exercitării mandatului în circumscripţii electorale, parlamentarilor li se alocă, lunar, o sumă forfetară egală cu indemnizaţia lunară brută.

198. Regimul disciplinar. Independenţa parlamentarului şi

posibilităţile sale de acţiune în exercitarea mandatului ar fi afectate dacă alte organe decât cele ale Camerei din care el face parte i-ar putea angaja şi statua răspunderea disciplinară. De aceea, regulamentele Camerelor stabilesc sancţiunile disciplilnare aplicabile membrilor lor, precum şi procedura de sancţionare59.

Regulamentul Camerei Deputaţilor şi Regulamentul Senatului stabilesc pentru abaterile de la prevederile lor următoarele

57 Comisia juridică, de disciplină şi imunităţi a fiecărei Camere poate propune acesteia diminuarea indemnizaţiei lunare a parlamentului, în raport de timpul efectiv afectat de acesta exercitării îndatoririlor sale.

58 împărtăşim fără rezerve observaţiile făcute în doctrină, pentru a nu da loc la abuzuri: a) Este necesar ca prin însăşi legea care stabileşte cuantumul indemnizaţiei să se specifice că aceasta este reductibilă proporţional cu numărul absenţelor de la şedinţele Camerelor, imputabile fiecărui parlamentar; b) Legea ar trebui să precizeze limitarea cuantumului indemnizaţiei la un echitabil raport cu salariul mediu pe ţară. (T. Drăganu, op. cit., p. 245 – 246). Inexistenţa unor asemenea precizări a putut conduce la adoptarea Legii nr. 53/1991, modificată şi completată, privind indemnizaţiile şi celelalte drepturi ale senatorilor şi deputaţilor. (Guvernul României a sesizat Curtea Constituţională cu neconstituţionalitatea Legii pentru modificarea şi completarea Legii nr. 53/1991. Pentru nerespectarea art. 110, alin. 1 din Constituţie, Curtea a admis obiecţia de neconstituţionalitate – Decizia nr. 6 din 24 ianuarie 1996. Decizia a fost adoptată cu majoritate de voturi.)

59 Ele nu au nimic comun cu formele de răspundere disciplinară din dreptul muncii, parlamentarul neavând calitatea de subiect al abaterii disciplinare pe baza unui contract de muncă.

Sancţiuni: a) avertisment; b) chemarea la ordine; c) retragerea cuvântului; d) eliminarea din sala de şedinţe; e) interzicerea de a participa la lucrările adunării, pe timp determinat; f) excluderea temporară60. Primele forme de sancţionare sunt la dispoziţia preşedintelui Camerei, iar celelalte două – iarăşi diferit – la dispoziţia Camerei Deputaţilor, respectiv a Biroului permanent, pe baza propunerilor făcute de preşedintele Camerei. Pentru aceste ultime sancţiuni este necesar şi un raport al Comisiei juridice, de disciplină şi imunităţi.

Pentru abateri săvârşite în şedinţele comisiilor, preşedinţii acestora pot aplica primele trei sancţiuni.

199. Drepturile şi îndatoririle parlamentarului. Dispoziţiile constituţionale şi, în prelungirea acestora, cele cuprinse în regulamentele Camerelor fac referire expresă la principalele drepturi şi îndatoriri ale parlamentarului.

Cât priveşte drepturile, unele dintre ele sunt exercitate individual, altele colectiv sau numai colectiv (în cadrul şi prin intermediul grupului parlamentar sau împreună cu alţi parlamentari).

Între drepturile parlamentarului care pot fi exercitate individual înscriem, exemplificativ: dreptul de a participa la lucrările Camerei şi ale Parlamentului; dreptul de a lua cuvântul şi de a face propuneri, de a formula întrebări şi interpelări, de a aduce amendamente la orice proiect de lege sau propunere legislativă; dreptul de a propune votul deschis sau secret şi de a participa la vot în toate situaţiile când Camera este chemată să delibereze; dreptul de a cere, prin intermediul preşedintelui Camerei, orice acte, date sau informaţii, utile pentru activitatea sa, de la Guvern sau de la alte organe ale administraţiei publice; dreptul la replică în chestiuni de ordin personal; dreptul de a examina exactitatea stenogramei, înainte de publicarea acesteia; dreptul de a face parte dintr-un grup parlamentar şi de a participa la lucrările acestuia; dreptul de a face Parte din cel mult două comisii parlamentare şi de a participa la lucrările acestora; dreptul de a participa la şedinţa unei comisii din

Această sancţiune atrage şi alte consecinţe: suspendarea indemnizaţiei parlamentare, suspendarea drepturilor ce ţin de calitatea de parlamentar – cu excepţia imunităţii, „rterzicerea participării la lucrările adunării şi ale comisiilor, interzicerea accesului în lOcalul adunării. (Sancţiunea excluderii temporare este prevăzută numai de Regulamentul Camerei Deputaţilor.) care nu face parte, dacă a făcut propuneri care stau la baza lucrărilor acesteia; dreptul de a fi ales în conducerea grupului parlamentar, a comisiei din care face parte, precum şi în organele directoare ale Camerei; dreptul de a-şi prezenta demisia ş.a.

Alte drepturi sunt exercitate colectiv sau numai colectiv. Bunăoară: împreună cu alţi parlametari, reprezentând cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor, poate propune suspendarea din funcţie a Preşedintelui Republicii; tot astfel, dar

reprezentând el puţino pătrime din acelaşi număr, poate propune moţiunea de cenzură, prin care se angajează răspunderea politică solidară a Guvernului; prin intermediul grupului parlamentar face propuneri pentru alegerea preşedintelui adunării, precum şi a celorlalţi membri care compun biroul ei permanent; prin grupul parlamentar din care face parte, deputatul sau senatorul poate propune modificarea ordinii de zi a respectivei Camere; prin grupul parlamentar, la Camera Deputaţilor, sau împreună cu alţi senatori, dar nu mai puţini de 20, parlamentarul poate propune ca şedinţele Camerei să fie secrete etc.

Principalele îndatoriri ale parlamentarului sunt, desigur, acelea de a participa la lucrările Camerei şi ale comisiei sau comisiilor din care face parte, să desfăşoare activităţile pe care le implică mandatul său în circumscripţia electorală unde a fost ales, să aducă la cunoştinţa biroului permanent situaţia de incompatibilitate în care eventual se află, precum şi alte schimbări intervenite în activitatea sa etc. În puţine cuvinte, el are îndatorirea de a respecta regulamentul Camerei din care face parte.

Un mijloc de protecţie internaţională a parlamentarilor a fost instituit prin Rezoluţia Consiliului Uniunii Interparlamentare, adoptată la 1 ianuarie 1977, rezoluţie privitoare la procedura de examinare şi de tratament a comunicărilor având ca obiect violarea drepturilor, omului în ce-i priveşte pe parlamentari61. Aceasta, nu pentru a face din parlamentari cetăţeni deasupra altora, nici pentru a

61 Pa larg, a se vedea: P. Cornillon, La defence des droits de l'homme des parlementaires, în „Bulletin des droits de l'homme", 89/1, Nations Unies, New York, 1990, p. 36 şi urm.

Le conferi drepturi excepţionale sau privilegii particulare, ci, astfel cum se precizează în rezoluţie, întrucât „protecţia drepturilor parlamentarului este condiţia prealabilă necesară pentru a le permite apărarea şi promovarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale în ţările lor…". Se protejează aşadar nu atât parlamentarul, cât mai ales funcţia parlamentară şi raţiunea acesteia de a fi62.

În acest scop s-a constituit Comitetul special pentru examinarea încălcărilor drepturilor parlamentarilor sau, cum i se mai spune, Comitetul drepturilor omului aparţinând parlamentarilor, care cercetează plângerile parlamentarilor faţă de fapte neconstituţionale

îndreptate împotriva lor, precum şi sesizările unor organizaţii internaţionale competente în materia drepturilor omului63.

Printre principiile care stau la baza activităţii Comitetului special menţionăm: aplicarea procedurii de protecţie, fără nicio discriminare, parlamentarilor din toate ţările; abţinerea Comitetului ca-pornind de la cazuri individuale, să facă aprecieri asupra situaţiei generale a drepturilor omului sau asupra regimului politic al respectivei ţări; desfăşurarea acţiunii Comitetului până când cazul primeşte o soluţie considerată ca satisfăcătoare.

62 în prezent, „populaţia parlamentară mondială" este formată din aproximativ 37.000 de persoane, provenind din 147 de parlamente naţionale.

3 Bilanţul activităţii Comitetului este, într-adevăr, încurajator. Până la sfârşitul anului 1988, adică în numai 11 ani de existenţă, Comitetul a examinat 625 de cazuri din 52 de ţări. Dintre cele 540 de cazuri considerate de Comitet ca fiind de competenţa sa, 307 sesizări, deci 56, 5%, au avut ca obiect deţinerea unor parlamentari fără o inculpare formală şi fără judecată (291 dintre ei, adică 94, 8%, au fost puşi în libertate).

Capitolul III

STRUCTURA, ORGANIZAREA ŞI FUNCŢIONAREA PARLAMENTULUI

Secţiunea l-a STRUCTURA PARLAMENTULUI

200. Bicameralismul. În cazul statelor federative, bicameralismul constituie o necesitate64, una dintre Camerele parlamentului fiind destinată să asigure reprezentarea, de regulă, a statelor federate. În cazul statelor unitare, bicameralismul constituie o curiozitate, adeseori greu de motivat şi de explicat65. Totuşi, obişnuit, în favoarea bicameralismului66 practicat în statele unitare sunt invocate două categorii de argumente: tehnice şi politice. Din punct de vedere tehnic, bicameralismul ar prezenta unele avantaje: ameliorează calitatea procesului legislativ şi temperează impetuozitatea „Camerei de jos" 67. Din punct de vedere politic, bicameralismul îmbină principiul reprezentării la nivel naţional cu principiul reprezentării la nivel teritorial (obişnuit, „Camera de jos", fiind alcătuită prin sufragiu universal, egal, direct şi secret, la nivel naţional, iar „Camera de sus", tot prin sufragiu democratic, dar întrebuinţând astfel de tehnici încât să confere celor aleşi calitatea de reprezentanţi ai unităţilor

administrativ-teritoriale). Argumentele de

64 în prezent, numai Republica Federală Islamică a Camorelor are un parlament unicameral: Adunarea Federală.

65 Monocameralismul predomină în Europa de Nord, dar Grecia şi Portugalia, din motive diferite, au optat de asemenea pentru monocameralism. Mai importantă însă ni se pare o altă constatare a doctrinei: indiferent de formula bicamerală sau unicamerală, ea nu poate totdeauna să mascheze varietatea opţiunilor concrete. (C. Grewe, H. Fabri, op. cit., p. 456.)

66 Se poate considera – spunea un autor – că bicameralismul constituie unul dintre cele mai mari eşecuri ale practicii democratice contemporane, alături de reprezentarea democratică nicio altă formă de reprezentare nu se justifică. (A. de Baccque, Une histoire de la democraţie en Europe, Paris, Ed. Le Monde, 1991, p. 35.)

67 Nu trebuie ignorat, pentru Guvern, riscul multiplicării interlocutorilor, în condiţiile existenţei a doua Camere, precum şi dificultatea de a le satisface pe amândouă, mai ales când ele însele se află în conflict.

Ordin tehnic aparţinând mai mult imaginaţiei sau speculaţiei decât realităţii. (Una dintre Camere nu poate fi calificată aprioric ca fiind mai impetuoasă decât cealaltă ori mai puţin înzestrată cu capacitatea de a cumpăni, de a reflecta, de a modera etc, iar ameliorarea calităţii procesului legislativ poate fi realizată prin alte tehnici, mai puţin costisitoare şi mai puţin anevoioase, cum ar fi, de exemplu, a doua sau a treia lectură a proiectului de lege, înainte de votarea acestuia.) Argumentele de ordin politic dobândesc consistenţă numai în măsura în care principiul reprezentării teritoriale este efectiv asigurat şi, potrivit cu structura statului şi cu modul de organizare administrativ-teritorială a acestuia, aplicarea principiului în discuţie este justificată.

Câteva alte observaţii pot de asemenea să prezinte interes68. S-a susţinut că existenţa a două Camere conduce la diviziunea puterii sau cel puţin la limitarea concentrării ei. Istoriceşte însă, în cele mai multe cazuri, crearea sau menţinerea unei a doua Camere s-a dovedit a fi nu un mijloc de „divizare" a puterii, ci unul de control, mai ales în societăţile neomogene. Încercarea de a garanta, prin crearea unei Camere – superioară celeilalte – un anumit conservatorism şi totodată respectul minorităţii faţă de posibilele excese ale unei majorităţi

conjuncturale a eşuat, adeseori din cauza aceleiaşi compoziţii politice a Camerelor. Calitatea muncii parlamentare, prin existenţa a două Camere, este prea des un simplu sofism, căci tocmai bicameralismul poate bulversa unitatea de concepţie şi de acţiune legislativă. Pentru ca cea de-a doua Cameră să fie cu adevărat utilă, iar bicameralismul să fie funcţional, cele două Camere trebuie să fie diferenţiate prin modul de recrutare a membrilor acestora şi prin atribuţii; or, în locul unui bicameralism inegalitar, adeseori s-a înclinat spre un bicameralism egalitar, inutil, supărător şi costisitor. Dar; pe de altă parte, imperativul diferenţierii este cel însuşi vulnerabil, întrucât pune în cauză principiul legitimităţii democratice egale.

Din multe puncte de vedere, unicameralismul este de preferat: a) Sub semnul unităţii suveranităţii naţionale, logica democratică se adaptează greu principiului bicameralismului; b) Existenţa a două Camere dă naştere, inerent, rivalităţii dintre ele, competiţiei pentru întâietate sau pentru egalitate deplină, în raport de circumstanţe, tendinţei spre constituirea uneia dintre Camere pe criterii elitiste, a

Pe larg, a se vedea: C. Grewe, H.R. Fabri, op. cit., p. 457 şi urm.

Aşezării ei pe verticală şi, deci, ierarhică; c) Dacă tehnicile de sufragiu pentru alegerea celor două Camere sunt identice, separarea lOr organică devine artificială, atât una cât şi cealaltă fiind alcătuite din „reprezentanţi ai Naţiunii" şi având, principial, aceeaşi vocaţie legitimată de acelaşi fundament electoral; d) Interdependenţa Camerelor în procesul legislativ conduce la temporizarea acestuia şiţ în cele din urmă, la soluţii discutabile pentru rezolvarea divergenţelor dintre ele; e) Bicameralismul grevează costurile parlamentare şi) astfel, poate atrage impopularitatea parlamentului, mai ales pe fundalul unor acute dificultăţi financiare.

201. Structura bicamerală a Parlamentului. Între cele două variante de structură oferite în cuprinsul „tezelor" viitoarei Constituţii69, Adunarea Constituantă a optat pentru un Parlament bicameral, întrucât: bicameralismul constituie o tradiţie în organizarea constituţională democratică din România70; el reprezenta deja o realitate71; el este de natură să asigure calitatea procesului legislativ, o „Cameră de reflecţie" contribuind substanţial la ameliorarea demersului legislativ.

Parlamentul – spune art. 58, alin. 2 din Constituţie – este alcătuit din Camera Deputaţilor şi Senat. Amândouă Camerele sunt alese prin

vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat; ele sunt alese pentru un mandat de 4 ani; principial, ele sunt investite cu prerogative identice (îşi adoptă regulamentele proprii, îşi constituie aceleaşi organe directoare, lucrează în aceleaşi sesiuni şi deliberează potrivit aceloraşi reguli privitoare la cvorum, deputaţii şi senatorii au aceleaşi drepturi şi îndatoriri, Camerele participă de pe poziţii egale la procesul legislativ, ele decid în şedinţă comună asupra divergenţelor

69 Ar fi urmat, în sensul acelor „teze", ca Parlamentul să fie unicameral sau bicameral, în varianta bicamerala, Senatul s-ar fi putut distinge de Camera Deputaţilor fie prin alegerea senatorilor indirect, de către consiliile colectivităţilor locale, fie prin alegerea lor directă, dar prin scrutin uninominal, fie prin alegerea indirectă a unora, în condiţiile arătate, şi numirea de drept a altora. Niciunul dintre aceste posibile criterii distinctive n-a fost însă acceptat, rezultând astfel ceea ce unii au numit maliţios sau cu umor: „un bicameralism unicameral".

70 într-adevăr, atât Constituţia din 1866, cât şi Constituţia din 1923 au consacrat bicameralismul. Dar în alte circumstanţe istorice şi urmând, poate, „moda" acelor vremuri. (Ulterior, multe state au abandonat structura bicamerală a parlamentului). „Prin Decretul-lege nr. 92/1990, Parlamentul a fost alcătuit din două Camere: Adunarea Deputaţilor şi Senatul.

Nerezolvate prin procedura de mediere etc). O singură prerogativă a fost constituită exclusiv în favoarea Senatului, dar şi aceasta a fost apoi aplatizată prin reguli corelative ori de complinire. Astfel, Avocatul Poporului este numit de Senat (art. 55, alin. 1), dar el prezintă rapoarte celor două Camere ale Parlamentului, anual sau la cererea acestora (art. 57). Să mai reţinem, totuşi, două elemente distinctive între cele două Camere, primul explicit, cel de-al doilea prezumat: pentru a fi aleasă în Senat, persoana trebuie să fi împlinit vârsta de cel puţin 35 de ani (art. 35, alin. 2); Senatul este mai restrâns numericeşte decât Camera Deputaţilor. Această din urmă situaţie poate avea însă drept consecinţă, într-un anumit raport existent între deputaţi şi senatori, anularea faptică a semnificaţiei votului senatorilor, atunci când cele două Camere decid împreună (de exemplu, pentru adoptarea bugetului de stat, pentru declararea mobilizării generale sau parţiale, pentru rezolvarea divergenţelor apărute în procesul legislativ, pentru suspendarea din funcţie a Preşedintelui Republicii etc.) 72.

De regulă, Camera Deputaţilor şi Senatul lucrează în şedinţe separate. Totuşi, în situaţii expres arătate, ele lucrează în şedinţe comune. Astfel, potrivit art. 62, alin. 2, Camerele se întrunesc în şedinţă comună pentru: a) primirea mesajului Preşedintelui României; b) Aprobarea bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de i stat; c) Declararea mobilizării generale sau parţiale; d) Declararea

I stării de război; e) Suspendarea sau încetarea ostilităţilor militare; f)

Examinarea rapoartelor Consiliului Suprem de Apărare a Ţării şi ale

Curţii de Conturi; g) Numirea, la propunerea Preşedintelui României, a directorului Serviciului Român de Informaţii şi exercitarea controlului asupra activităţii acestui serviciu; h) îndeplinirea altor atribuţii care, potrivit Constituţiei sau regulamentului73, se exercită în şedinţă comună. Potrivit Constituţiei se exercită în şedinţă comună şi „în condiţiile existenţei a 328 de deputaţi şi a 143 de senatori, între consecinţele „Şedinţelor comune s-au reţinut de asemenea următoarele: diminuarea sensibilă a rolului politic al Senatului („în căsătoria care intervine în cadrul şedinţelor comune a e Camerei Deputaţilor şi Senatului, zestrea de voturi cu care vine acesta din urmă este cu mult mai mică decât a primului"); chiar şi în materie de legiferare, prin regulile constituţionale cuprinse în art. 76 al Constituţiei, Parlamentul deliberează în ultimă „nstanţă ca o Cameră unică. (T. Drăganu, op. cit., II, p. 98 – 100).

Regulamentul şedinţelor comune a fost adoptat, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor, la data de 3 martie 1992. („Monitorul Oficial" al României, nr. 34 din 4 martie 1992.) următoarele alte atribuţii: a) Adoptarea regulamentului şedinţelor comune (art. 62, alin. 1); b) Adoptarea textului definitiv, în cazul în care, existând divergenţe între cele două Camere cu privire la textul unui proiect de lege sau de propunere legislativă supus aprobării lor, comisia paritară nu a ajuns la un acord sau dacă una din Camere nu şi-a însuşit raportul comisiei de mediere (art. 76, alin. 2); c) Primirea jurământului din partea Preşedintelui României, validat de Curtea Constituţională pe baza rezultatului alegerilor (art. 82, alin. 2); d) Punerea sub acuzare, pentru înaltă trădare, a Preşedintelui României (art. 84, alin. 3); e) Suspendarea din funcţie a Preşedintelui României, în cazul săvârşirii de către acesta a unor fapte grave prin care a

încălcat prevederile Constituţiei (art. 95, alin. 1); f) Dezbaterea programului şi a listei Guvernului, precum şi exprimarea votului de încredere faţă de Guvern (art. 102, alin. 3); g) Retragerea încrederii acordate Guvernului, prin adoptarea unei moţiuni de cenzură (art. 112, alin. 1); h) Dezbaterea programului, declaraţiei de politică generală sau a proiectului de lege prin care Guvernul îşi angajează răspunderea politică (art. 113, alin. 1); i) Reexaminarea legii, la cererea Preşedintelui României, atunci când aceasta a fost adoptată în şedinţa comună a Camerelor, în condiţiile angajării răspunderii politice a Guvernului (art. 113, alin. 4); j) Alegerea magistraţilor în Consiliul Superior al Magistraturii (art. 132); k) Deliberarea asupra unui proiect sau propunere de revizuire a Constituţiei, atunci când, prin procedura de mediere, cele două Camere nu au ajuns la un acord (art. 147, alin. 2); 1) Primirea raportului anual al Avocatului Poporului (art. 57); m) Numirea noii Curţi Supreme de Justiţie, la propunerea Preşedintelui României, în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a Constituţiei (art. – 151, alin. 2) 74.

74 La alte contribuţii decât cele expres arătate, care pot fi sau sunt realizate în şedinţa comună a Camerelor, legea fundamentală face o trimitere implicită. De exemplu, solicitarea raportului Avocatului Poporului, altul decât cel anual (art. 57), încuviinţarea instituirii stării de asediu sau a stării de urgenţă (art. 93, alin. 1). Nimic nu împiedică însă ca cele două Camere să hotărască şedinţă comună şi în alte situaţii decât cel prevăzute explicit sau implicit în Constituţiile ori în regulamentul şedinţelor comune (bunăoară, pentru adoptarea unor acte cu caracter exclusiv politic, pentru constituirea unor comisii speciale comune, pentru dezbaterea raportului unei comisii parlamentare, pentru primirea mesajului unui şef de stat sau de guvern, pentru primirea şi dezbaterea unui raport sau a unei informări a Guvernului ş.a.m.d.). A se vedea, în acest sens, art. 1, pct. 21 – 27 din Regulamentul şedinţelor comune, adoptat prin Hotărârea nr. 4/1992 a Parlamentului.

Pentru a decide în şedinţă comună, cvorumul legal nu este acelaşi: uneori este suficientă majoritatea simplă, adică de cel puţin jumătate plus unu, pentru adoptarea textului definitiv al unei legi ordinare, atunci când comisia de mediere nu ajunge la un acord sau dacă una din Camere nu aprobă raportul comisiei; alteori este necesară majoritatea absolută, adică de cel puţin jumătate plus unu din

numărul total al deputaţilor şi senatorilor (de exemplu, pentru adoptarea textului definitiv al unei legi organice, după ce procedura de mediere a eşuat, pentru adoptarea regulamentului şedinţelor comune, pentru acordarea votului de încredere faţă de Guvern sau pentru adoptarea moţiunii de cenzură, pentru suspendarea din funcţie a Preşedintelui României); în fine, în unele situaţii este cerută o majoritate calificată (bunăoară, o majoritate de cel puţin două treimi din numărul total al deputaţilor şi senatorilor pentru punerea sub acuzare a Preşedintelui României sau o majoritate de cel puţin trei pătrimi din acelaşi număr total pentru a hotărî asupra proiectului sau [ţ propunerii de revizuire a Constituţiei, atunci când prin procedura de mediere nu s-a ajuns la un acord).

Camera Deputaţilor şi Senatul sunt alese pentru un mandat de 4 ani, care se prelungeşte de drept până la întrunirea legală a noului Parlament (fără însă ca pe durata prorogării Camerele să poată proceda la revizuirea Constituţiei ori la adoptarea, modificarea sau abrogarea unor legi organice) sau se prelungeşte prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.

Pe durata mandatului lor, Camerele lucrează în sesiuni: ordinare, două pe an, şi extraordinare, la cererea Preşedintelui României, a biroului permanent al fiecărei Camere ori a cel puţin o treime din numărul membrilor respectivei Camere.

Convocarea Camerelor se face de preşedinţii acestora.

Secţiunea a 2-a ORGANIZAREA PARLAMENTULUI

202. Organele directoare ale adunărilor. Camerele Parlamentului sunt legal constituite după validarea a cel puţin două treimi din mandatele celor ce le alcătuiesc. În vederea organizării activităţii de validare a mandatelor şi pentru desfăşurarea celorlalte activităţi specifice primei şedinţe a legislaturii, fiecare Cameră îşi alege un „birou de vârstă", alcătuit din decanul de vârstă al membrilor adunării şi 4 secretari, desemnaţi din rândul celor mai tineri deputaţi, respectiv senatori;

Activitatea acestui birou vremelnic încetează, după constituirea legală a Camerelor, odată cu alegerea preşedintelui Camerei şi a biroului ei permanent.

Preşedintele şi ceilalţi membri din adunare, care alcătuiesc biroul permanent, constituie „organele de lucru" ale Camerei.

Preşedintele adunării este şi preşedintele biroului permanent,

din care mai fac parte vicepreşedinţii, secretarii şi chestorii. Preşedintele Camerei Deputaţilor şi preşedintele Senatului se aleg pe durata mandatului Camerelor. Ceilalţi membri ai birourilor permanente sunt aleşi la începutul fiecărei sesiuni. Membrii birourilor permanente pot fi revocaţi înainte de expirarea mandatului.

Birourile permanente – precizează art. 61, alin. 5 din Constituţie – se alcătuiesc potrivit configuraţiei politice a fiecărei Camere. Această precizare are deplină semnificaţie mai ales în condiţiile existenţei unui grup parlamentar majoritar.

Preşedintele este ales, prin vot secret, dintre candidaţii propuşi de grupurile parlamentare. Este declarat ales candidatul care a întrunit, la primul tur, votul a cel puţin jumătate plus unu din totalul membrilor respectivei adunări. Dacă niciun candidat nu a întrunit numărul de voturi necesar, se organizează un al doilea tur de scrutin, în cadrul căruia va fi declarat preşedinte candidatul care a obţinut cel mai mare număr de voturi din totalul voturilor exprimate.

Preşedintele are următoarele atribuţii: a) Conduce lucrările adunării şi ale biroului permanent; b) Asigură menţinerea ordinii în timpul dezbaterilor şi respectarea regulamentului; c) Anunţă rezultatul votării şi hotărârile adoptate; d) Asigură legătura Camerei cu Preşedintele României, cu cealaltă Cameră şi cu Guvernul; e) Reprezintă Camera în relaţiile interne şi externe; f) Convoacă membrii Camerei în sesiuni ordinare sau extraordinare; g) Conduce lucrările Biroului permanent; h) Sesizează Curtea Constituţională, în condiţiile prevăzute de art. 144, literele „a" şi „b" din Constituţie; i) îndeplineşte orice alte atribuţii prevăzute de Constituţie, de leg1 organice şi ordinare, de regulamentul Camerei, de alte hotărâri ale acesteia, precum şi însărcinările date de Cameră.

Având ca reper temeiul legal al atribuţiilor preşedintelui, s-ar putea distinge între „atribuţii constituţionale", adică cele prevăzute în Constituţie şi în legi organice şi „atribuţii parlamentare", cele prevăzute în legi ordinare, în regulamentul Camerei sau în alte hotărâri ale acesteia. Astfel, potrivit Constituţiei, convocarea Camerelor în sesiuni ordinare şi extraordinare se face de preşedinţii acestora (art. 63, alin. 3); preşedintele Camerei este informat despre reţinerea sau percheziţia deputatului sau senatorului, în caz de infracţiune flagrantă, precum şi în celelalte cazuri care ar justifica reţinerea, arestarea, percheziţia sau trimiterea în judecată şi deschide

procedura pentru încuviinţarea măsurii (art. 69); preşedinţii Camerelor iniţiază, prin intermediul unei comisii paritare, procedura de mediere (art. 76, alin. 1); preşedinţii Camerelor sunt consultaţi în vederea dizolvării Parlamentului (art. 89, alin. 1); preşedintele Senatului său, după caz, preşedintele Camerei Deputaţilor asigură interimatul funcţiei de Preşedinte al României (art. 97, alin. 1); prin intermediul preşedintelui Camerei se solicită informaţiile şi documentele necesare Camerei sau comisiilor acesteia (art. 110, alin. 1); preşedintele Camerei sesizează Curtea Constituţională pentru controlul constituţionalităţii unei legi sau a regulamentului Camerei (art. 144, alin. 1, literele a şi b).

Vicepreşedinţii sunt aleşi, prin vot secret, în aceleaşi condiţii ca şi preşedintele, la propunerea grupurilor parlamentare, în cadrul numărului de locuri stabilite pentru, fiecare grup parlamentar. Vicepreşedinţii îndeplinesc, în ordinea stabilită de biroul permanent, atribuţiile preşedintelui, în absenţa acestuia, precum şi alte sarcini încredinţate de biroul permanent.

Secretarii se aleg după o procedură identică cu cea stabilită Pentru alegerea vicepreşedinţilor. În principal, ei veghează la redactarea proceselor verbale ale şedinţelor şi le autentifică prin semnătura lor, întocmesc lista înscrierilor la cuvânt, prezintă Propunerile, amendamentale şi orice alte comunicări adresate Dunării, efectuează apelul nominal, notează rezultatul votului, ţin evidenţa hotărârilor adoptate, asistă pe preşedinte în realizarea atribuţiilor ce-i revin.

BIBUOTBCA 251 & CENTRALA

JAJGJM* lui. Ntpeca

Chestorii11 sunt şi ei aleşi după procedura, deja descrisă, pentru desemnarea preşedintelui, a vicepreşedinţilor şi a secretarilor. Ei verifică modul de gestionare a patrimoniului Camerei, exercită controlul financiar asupra pheltuielilor efectuate, prezintă respectivei adunări proiectul de buget al acesteia şi încheierea exerciţiului bugetar anual, asigură menţinerea ordinii în localul adunării şi îndeplinesc alte atribuţii, în conformitate cu dispoziţiile preşedintelui Camerei şi ale biroului ei permanent.

Biroul permanent este „organul de lucru" al Camerei-El este indubitabil un organ de stat, un organ intern al Camerei, având de îndeplinit „atribuţii" prevăzute în Constituţie, în celelalte legi şi în

regulamente.

Biroul permanent este un organ colectiv. El este ales de către fiecare Cameră şi este chemat că organizeze desfăşurarea munci parlamentare, precum şi să asigure condiţiile materiale necesare acestei activităţi S-ar putea deci spune că biroul permanent are, pe de o parte, „competenţe politice", iar pe de alta „atribuţii administrative". Ca principale „competenţe politice", biroul permanent: 4) Propune adunării perioada în care se va desfăşura sesiunea, iar la terminarea acesteia, data la care Camera îşi va relua lucrările; (Solicită preşedintelui Camerei convocarea unei sesiuni extraordinare; Supune aprobării Camerei regulamentul acesteia, precum şi propunerile pentru modificarea lui; (3 Pregăteşte şi asigură desfăşurarea, în bune condiţii, a lucrărilor Camerei; (el) Supune votului deputaţilor, respectiv a senatorilor, componenţa nominală a comisiilor parlamentare? Primeşte şi distribuie proiectele şi propunerile de legi, precum. Şi rapoartele comisiilor; (§J întocmeşte proiectul ordinii de zi a şedinţelor parlamentare; (c) Organizează relaţiile Camerei cu

75 De la latinescul quaestor, magistrat roman însărcinat mai ales cu funcţii financiare.

76 Aceasta n-ar putea justifica, după părerea noastră, ideea că biroul permanent este un „organ politic şi organ administrativ" (M, Prelot, J. Boulouis, op. cit., nr. 565, p-773). Faptul că un organ de stat îndeplineşte şi alte atribuţii decât cele ce-i sunt specifice lui, nu atrage eo ipso schimbarea naturii juridice a acelui organ. De exemplu, atribuţiile „administrative" rezervate chestorilor nu transformă ipso facto chestorul într-un funcţionar administrativ. Organele judecătoreşti îndeplinesc, pe lângă activitatea de judecată, ca activitate specifică lor şi definitorie pentru ele, şi° „activitate administrativă", fără ca astfel ele însele să devină organe administrative. Sub aspectul activităţii lor „administrative" – şi numai sub acest aspect – ele sunt subordonate Ministerului Justiţiei.

Parlamentele altor state şi cu organizaţiile parlamentare; Supune spre aprobare Camerei componenţa delegaţiilor permanente la organizaţiile parlamentare mondiale sau regionale; fii îndeplineşte orice alte atribuţii prevăzute de regulament sau însărcinări date de respectiva adunare. Atribuţiile „administrative" ale biroului permanent constau în conducerea şi controlul serviciilor adunării J în stabilirea statutului unora dintre funcţionarii adunării78, prezentarea

proiectului de buget spre aprobare Camerei şi a contului de încheiere a exerciţiului bugetar.

203. Structuri ale şedinţelor comune. Adeseori, cum s-a putut reţine, cele două Camere ale Parlamentului lucrează în şedinţe comune. Asemenea situaţii, deşi destul de frecvente, reprezintă totuşi o abatere de la prevederile obişnuite şi tocmai de aceasta erau necesare reguli speciale pentru asigurarea organizării şi desfăşurării acestora.

Potrivit regulamentului şedinţelor comune, Birourile permanente ale Camerelor, împreună, elaborează proiectul ordinii de zi a şedinţei comune, stabilesc data şi locul desfăşurării acesteia.

Parlamentul îşi desfăşoară lucrările sub conducerea alternativă a preşedinţilor celor două Camere, asistaţi de doi secretari, câte unul din partea fiecărei Camere.

Pentru pregătirea lucrărilor şedinţelor comune, sunt sesizate mai întâi comisiile permanente competente ale fiecărei Camere, iar apoi ele sunt convocate în şedinţă comună.

În fine, pentru pregătirea lucrărilor în şedinţe comune, sunt constituite în unele domenii comisii permanente79 sau temporare comune.

204. Comisiile parlamentare. Fiecare fampră – spune art. 61, alin. 4 şi 5 din Constituţie – îşi constituie comisii permanente şi poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Camerele

Structura serviciilor este propusă de secretarul general al aparatului fiecărei Camere, cu acordul biroului permanent, şi se supune aprobării Camerei.

Personalul din serviciile fiecărei Camere este condus de secretarul general al aparatului acestei Camere. El este numit de respectiva adunare, la propunerea preşedintelui.

Prin Hotărârea Parlamentului nr. 30/1993 („Monitorul Oficial" al României, nr. 133/1993) s-a constituit Comisia permanentă comună pentru exercitarea controlului Parlamentar asupra Serviciului Român de Informaţii.

Îşi pot constitui şi comisii comune. Comisiile parlamentare se alcătuiesc potrivit configuraţiei politice" a fiecărei Camere.

Aşadar, potrivit Constituţiei, există comisii permanente şi comisii speciale, comisii ale fiecărei Camere şi comisii comune.

A. Necesitatea comisiilor parlamentare şi natura lor juridică.

Spre deosebire de grupuri, ca modalitate a parlamentarilor de a se constitui în secţiuni parlamentare, relativ omogene, prin afinităţile politice ale celor ce le alcătuiesc – secţiuni care, în principiu, nu sunt însă indispensabile pentru buna funcţionare a Camerelor, modificând chiar structura acestora, în detrimentul independenţei reprezentanţilor – gomisiile parlamentare răspund unor necesităţi impuse dejjgrigenţele muncii unui corp deliberativ, relativ numeros şi eterogen, atât sub aspectul opţiunilor politice, cât şi sub aspectul specialităţii. Necesitatea acestor comisii poate fi justificată sub cel puţin următoarele aspecte: a) Asigurarea continuităţii muncii parlamentare, între sesiunile şi chiar între şedinţele Camerelor; b) Pregătirea lucrărilor fiecărei Camere, iar uneori a Parlamentului, mai ales în perspectiva adoptării unor decizii, „instrucţiunea fiecărui dosar parlamentar neputându-se realiza convenabil în şedinţă plenară" 80; c) îndeplinirea corespunzătoare a unora dintre funcţiile esenţiale şi specifice ce revin Parlamentului, prin chiar natura sa (mai ales funcţia de deliberare legislativă şi funcţia de control asupra activităţii executive); d) Diviziunea muncii parlamentare şi, în măsura posibilă, specializarea acesteia; e) Asigurarea operativităţii şi eficacităţii activităţii parlamentare.

Din perspectiva principiului autonomiei Parlamentului, regimul juridic al comisiilor parlamentare este lăsat la discreţia fiecărei Camere, cu condiţia însă ca modul de reglementare a statutului comisiilor să nu contravină Constituţiei, legilor organice şi ordinare, hotărârilor sau altor rezoluţii ale Parlamentului. Categoriile de comisii, organizarea şi funcţionarea lor, prerogativele pe care le au, actele pe care ele le emit sunt fixate, dând expresie şi principiului autonomiei regulamentare, prin regulamentul fiecărei Camere.

Cât priveşte natura juridică a comisiilor parlamentare, se pare că aceasta este descifrată prin chiar dispoziţiile celor două regulamente, unde, in terminis, se spune că respectivele comisii sunt a M. Prelot, J. Boulouis, op. cit., nr. 575, p. 329.

„Organe de lucru... Înfiinţate cu scopul de a îndeplini însărcinările ce le sunt încredinţate în vederea pregătirii lucrărilor" Camerei Deputaţilor şi Senatului81. Deşi expresia „organ de lucru" este indefinită şi improprie, ea sugerează totuşi natura juridică a comisiilor: ele sunt organe de stat, organe interne ale fiecărei adunări sau, după caz, ale Parlamentului. La această concluzie se poate ajunge

şi pe calea sintezei calitative a atribuţiilor92 ce le revin, atribuţiile desemnând tocmai sfera de autoritate sau de competenţă a unui organ de stat. În orice caz, prerogative cum sunt cele recunoscute comisiilor de anchetă semnifică indubitabil factura statală a acestora, iar celelalte comisii nu pot fi diferite de comisiile de anchetă, sub aspectul naturii lor juridice. Este adevărat că, de regulă, comisiile nu recurg ele însele la manifestări unilaterale de voinţă producătoare de efecte juridice. Nu este însă de esenţa unui organ de stat ca el însuşi să exteriorizeze asemenea manifestări. Activităţile comisiilor şi actele pe care ele le emit se integrează însă, incontestabil, în procedura de elaborare a unor acte de putere, specifice organelor de stat.

B. Categorii de comisiiparlamentare. Prin texte identice, cele două regulamente precizează că adunările „organizează comisii permanente şi îşi pot constitui comisii speciale, de anchetă sau de mediere".

Simplificând lucrurile, grupăm comisiile parlamentare în două categorii: a) permanente; b) temporare (comisiile speciale, de ancheta, de mediere şi cele ad-hoc sau excepţionale).

Comisiile permanente sunt congtitiiită pp Hnr-ţlegislaturii. Numărul, denumirea şi competenţa fiecărei comisii sunt stabilite de jâecare Cameră, fie direct, prin regiilarneptnt arpspţia, tip prjrtr-n hotărâre ulterioară regulamentului. Un număr restrâns de comisii permanente are drept consecinţă cuprinderea unui număr mare de membri, ele devenind nişte „miniparlamente", lipsite de operativitate şi eficacitate. Un număr mare de comisii poate conduce la dublarea

Art. 35 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi a art. 29 din Regulamentul Senatului.

„Este adevărat că regulamentele nu vorbesc despre „atribuţii", ci despre „însărcinări", dar aceasta nu schimbă datele problemei: natura prerogativelor comisiilor trebuie calificată potrivit cu conţinutul şi finalităţile acestor prerogative, iar nu cu modul de denumire.

Ramurilor sau domeniilor executivului, „fiecare preşedinte de comisie jucând rolul unui contra-ministru".

Alegerea membrilor comişiilor este supusă principiului reprezentării proporţionale a grupurilor parlamentare, numărul de locuri care revine-tiecărui grup parlamentar fiind stabilit de fiecare Cameră, la propunerea biroului permanent al acesteia, ţinând seama de configuraţia poââtică a Camerei.

Comisiile îşi aleg birourile, configuraţia politică a Camerei din care ele provin. Biroul fiecărei comisii aprobă ordinea de zi a şedinţelor; propune proiectui regulamentului de funcţionare a comisiei; el constituie, dacă p-l" cazul, subcomisii, desemnându-le componenţa, sarcinile şi conducerea; stabileşte sarcinile ce revin membrilor comisiei; hotărăşte în toate problemele ce interesează bunul mers al activităţii comisiei.

Un P parlamentar face parte obligatoriu dintr-o singură comisieenţă;

Participarea membrilor comisiei la şedinţele acesteia este obligatorie. –".

— Şedinţele comisiilor de regulă, nu sunt publice. JLa-şedinţele acestora pot participa, fără drept de vot, deputaţii sau senatorii care au făcut propuneri ce stau la baza lucrărilor acestora (autori de propuneri legislative, de amendamente, de anchetă parlamentară etc), precum şi, la cererea preşedintelui comisiei, specialişti din domeniul tehnico-legislativ sau din alte domenii. Miniştrii au acces la lucrările comisiilor.

Hotărârile comisiilor jieadoptă cu votul a cel puţin jumătate plus unu din numărul membrilor prezenţi.

Fiecare comisie desemneaza7 Tă-propunerea preşedintelui ei, unul sau mai mulţi raportori, care redactează raportul sau avizul comisiei şi îl supune aprobării acesteia. Rapoartele sau, după caz, avizele cuprind, în mod obligatoriu, pe lângă opinia majorităţii membrilor comisiei şi părerea contrară, motivată, a celorlalţi membri. Aceste câteva reguli de organizare şi funcţionare sunt comune tuturor comisiilor, indiferent de specificul activităţii lor.

83 Didier Maus, Institutions politiques françaises, Masson, Paris-Milan-Barcelon-Mexico, 1990, p. 199.

Comisiile permanente au ca atribuţii prjpeipaie: aântocmirea rgportului sau avizului84 asupra proiectului sau f! d] i l h b) Efectuarea, în cadru] competenţei lor, a anchetelor parlamentarel cu încuviinţarea Camerei; c) Avizarea, îel inris. sau oral? 5, a amendamentelor la proiectele de legi sau la propunerile legislative: dl pezbaterea şi adoptarea hotărârilor asupra altor probleme trimise lor p

Comisia este sesizată în fond atunci când proiectul de lege, propunerea legislativă sau amendamentele la acestea aparţin

competenţei comisiei, prin specificul materiei ce face obiectul viitoarei reglementări. Comisia sesizată în fond elaborează raportul. Orice altă comisie, la cererea biroului permanent sau la iniţiativa proprie, elaborează un aviz. În raportul comisiei sesizate în fond se va face referire la toate avizele celorlalte comisii care au examinat proiectul sau propunerea respectivă.

Raportul comisiei cuprinde propuneri motivate privind: a) Admiterea fără modificări a actului examinat; b) Respingerea actului examinat; c) Admiterea actuli cu modificări.

Comisiile temporare sunt comisii speciale, comisiile de anchetă, comisiile de mediere şi comisiile ad-hoc sau excepţionale, Ele îşi desfăşoară activitatea până când Camera sau, după caz, Parlamentul decide definitiv asupra lucrărilor încredinţate

TU UJO

84 Se întocmeşte un raport sau aviz, după cum comisia a fost sau nu sesizată în fond. „Rapoartele" şi „avizele" presupun existenţa prealabilă a unor lucrări, întocmite din iniţiativa altor factori decât comisia respectivă, urmând ca aceasta să emită o opinie asupra respectivei lucrări. „Propunerile" sunt expresia unei iniţiative luate de către comisie. Distincţia între „avize" şi „rapoarte" este mai dificilă. Se acceptă însă, se pare, distincţia la care ne-am oprit: când o comisie a fost sesizată de biroul permanent al Camerei pentru a examina un proiect de lege, o propunere legislativă sau o altă lucrare, ea urmează să alcătuiască un raport; în cazul în care comisia este chemată să se pronunţe asupra unui amendament, ca şi asupra unei iniţiative sau propuneri legislative, cu privire la care o altă comisie a fost deja sesizată în vederea prezentării unui raport, se va proceda pe cale de avize. (T. Drăganu, op. cit., II, p. 211.)

Avizarea amendamentelor scrise, depuse cu cel puţin 6 zile înainte de data dezbaterii în plen, se face tot în scris, de către comisia sesizată în fond; numai dacă aceasta consideră necesar, se va cere şi avizul altei comisii. Pentru amendamentele orale, prezentate în plen, cu privire la probleme de redactare sau alte aspecte mai puţin însemnate, avizarea se va putea face oral, de către raportorul comisiei sesizate în fond, la solicitarea preşedintelui Camerei.

E

Comisiile speciale sunt constituite, de la caz la caz, de către fiecare Cameră pentru avizarea unor acte legislative complexe, pentru

elaborarea unor propuneri legislativegp-sau pentru alte obiectâveT-jndicate în hotărârea de înfiinţare a comisiei. O comisie specială-se* substituie deci competenţei obişnuite a unei comisii permanente87.

Comisiile de anchetă pot fi constituite, de fiecare Cameră, la cererea a cel puţin unei treimi din membrii acesteia. Reglementările înmaterie sunt lacunare. Şi aceasta nu în ceea ce priveşte instituţionalizarea însăşi a comisiilor de anchetă, care, la urma urmelor, nu sunt decât un corolar logic şi indispensabil al prerogativelor parlamentare88, un instrument pentru exercitarea funcţiei de control parlamentar89, ci cât priveşte condiţiile de înfiinţare a acestor comisii, prerogativele lor şi natura lor juridică.

Textele corespunzătoare din cele două regulamente nu fac nicio referire la circumstanţele şi limitele constituirii unei comisii de anchetă. Considerăm că acestea ar putea fi cel puţin următoarele: a) Existenţa unui fapt determinat, susceptibil de anchetă; b) Inexistenţa unei proceduri judiciare deschise cu privire la acel fapt sau a unei hotărâri judecătoreşti definitive; c) Adoptarea unei legi, dacă prin ancheta parlamentară se derogă de la dispoziţiile legale în vigoare, întrucât prin hotărârea unei singure Camere nu pot fi create proceduri sau jurisdicţii contrare celor prevăzute prin lege. Numai astfel se respectă independenţa autorităţilor publice, competenţa

86 Propunerile legislative astfel elaborate nu se mai supun examinării altor comisii.

87 Cele două regulamente nu precizează la propunerea cui se hotărăşte constituirea unei comisii speciale. În logica lucrurilor, o astfel de propunere ar putea fi făcută de biroul permanent, de o comisie permanentă, de un grup determinat de deputaţi sau de senatori ori de un grup parlamentar. După modelul altor sisteme parlamentare, propunerea ar putea aparţine şi Guvernului. În acest caz, propunerea Guvernului ar putea constitui „un mijloc de presiune guvernamentallă asupra unei comisii permanente recalcitrante". (Ph. Parini, op. cit., p. 194.).

88 Apariţia comisiilor de anchetă coincide, în fapt, cu apariţia parlamentelor.

89 Potrivit cu obiectul lor, anchetele parlamentare pot fi: a) anchete judiciare, în materie de imunităţi parlamentare sau în alte situaţii prevăzute de lege ori de regulamentele Camerelor; b) anchete

electorale, dacă prin lege acestea nu sunt conferite unor organe special create pentru rezolvarea problemelor de contencios electoral; c) anchetele legislative, cu privire la oportunitatea unui proiect sau a unei propuneri de lege ori cu privire la rezultatele aplicării experimentale a unei legi; d) anchete politice, având ca obiect acţiunea politică şi administrativă a executivului. Anchetele politice sunt cele care fac obiectul considerentelor ce urmează.

Exclusivă a organelor administrative şi judecătoreşti şi principiul legalităţii90.

Pentru a-şi putea îndeplini mandatul, comisia de anchetă trebuie să fie înzestrată cu mijloace de acţiune adecvate. În acest sens, art. 71 din Regulamentul Camerei Deputaţilor91 face câteva precizări: comisia citează orice persoană care poate avea cunoştinţă despre vreo faptă sau despre vreo împrejurare de natură să servească la aflarea adevărului; la cererea comisiei, orice persoană care cunoaşte vreo probă sau deţine vreun mijloc de probă este obligată să le aducă la cunoştinţă sau să le înfăţişeze; instituţiile şi organizaţiile sunt obligate, în condiţiile legii, să-şi dea concursul la solicitările comisiei de anchetă; când pentru lămurirea unor fapte sau împrejurări, în vederea aflării adevărului, sunt necesare cunoştinţele unor experţi, comisia de anchetă dispune efectuarea de expertize.

Dar precizarea semnificativă ni se pare a fi aceea în sensul căreia „dispoziţiile legii referitoare la citarea, prezentarea şi ascultarea martorilor, precum şi cele privitoare la prezentarea şi predarea obiectelor ori înscrisurilor sau efectuarea expertizelor se aplică în mod corespunzător" 92

Ftijfi

90 Pentru o viziune mai largă asupra temei, a se vedea: J. Desandre, Les commissions parlementaires d'enquête ou de controle en droit français. Notes et Études Documentaires, nr. 4262 – 4264, februarie 1976; A. Pace, Inchiesta parlamentare, Enciclopedia del diritto, vol. XX, Giuffre, Rome, 1970; Schmidt-Bleibtren şi Klein, Kommentar zum Grundqesetz, ed. A 2-a, Luchterhand, Berlin, 1970; H. Trossmann, Parlamenstrecht und Praxis, Stolffuss… Bonn, 1967. (în faţa unor asemenea exigenţe, rămâne discutabilă cerinţa înscrisă la art. 60 din Regulamentul şedinţelor comune potrivit căreia cererea de punere sub acuzare a Preşedintelui României, semnată de parlamentari, trebuie să cuprindă „încadrarea juridică" a faptelor).

91 Regulamentele Camerelor sunt extrem de lapidare: „La cererea unei treimi din membrii săi, Senatul va putea hotărî înfiinţarea unei comisii de anchetă", fiind aplicabile prevederile art. 29 – 41, art. 55, alin. 7 – 10 şi art. 56, alin. 2 şi 3. Textul are doar o valoare enunţiativă. El nu poate fi complinit cu dispoziţiile din Regulamentul Camerei Deputaţilor, căci s-ar încălca principiul autonomiei regulamentare şi g s-ar ignora însăşi raţiunea bicameralismului.

Textul lasă fără rezolvare probleme extrem de complexe: cine aplică sancţiunea în cazul nerespectării obligaţiilor arătate?; dacă aplicarea sancţiunilor revine organelor administrative sau judecătoreşti, sesizarea acestora din partea comisiei are pentru ele o valoare obligatorie?; pentru angajarea răspunderii sunt suficiente constatările comisiei sau trebuie să desfăşoare ele însele o anchetă proprie?; dacă concluziile organelor administrative sau judecătoreşti sunt contrare celor ale comisiei, care dintre acestea are preeminenţă?

Sunt toate acestea elemente suficiente pentru a considera HP comisia de anchetă ca fiind un organ jurisdicţional, iar actul ei fiind un act de jurisdicţie? Răspunsul nostru este categoric negativ: a) Activitatea comisiei nu are ca obiect soluţionarea unui litigiu juridic; b) Unele dintre principiile procedurii jurisdicţionale nu-şi găsesc aplicare în procedura comisiei de anchetă (de exemplu, principiul independenţei, inamovibilităţii, contradictorialităţii, organizării activităţii în două grade de jurisdicţie etc); c) Actul final al comisiei (raportul) nu rezolvă el însuşi problema ce a făcut obiectul anchetei parlamentare93, ci propune doar o soluţie sau o atitudine a Camerei care a hotărât ancheta; d) Raportul comisiei nu este similar hotărârii organului jurisdicţional, hotărâre care se bucură de autoritatea lucrului judecat.

JJomisiile de mediere sunt constituite. la iniţiativa celor Honă Camere. În cazul în care una dintre Camere un proiect de lege sau o propunere legislativă cu modificări…

Faţă de textul adoptat de cealaltă Cameră. În acest scop, birourile permanente ale Camerelor, la propunerea „grupurilor parlamentare şi respectându-se proporţia membrilor fiecărui grup parlamentar în totalul membrilor Camerelor, desemnează deputaţii şi senatorii care vor face parte din comisia de mediere.

Qomisia îşi alege un birou şi ea însăşi – potrivit regulamentelor – îşi stabileşte regulile după care îşi va desfăşura activitatea, inclusiv

termenul în care urmează să prezinte raportul94. Activitatea comisiei încetează odată cu depunerea raportului.

În cazul în care comisia nu ajunge la un acord sau dacă una din Camere nu aprobă raportul comisiei de mediere, textele aflate în divergenţă se supun dezbaterii Camerei Deputaţilor şi Senatului, în şedinţă comună, care vor adopta textul definitiv, după împrejurare, fie cu votul majorităţii calificate, de cel puţin trei pătrimi din numărul

93 „Ancheta parlamentară" nu este un proces. Numim „anchetă parlamentară" investigaţiile la care procedează o adunare parlamentară prin intermediul membrilor desemnaţi de ea, cu un mandat precis.".

94 Termenul pentru depunerea raportului ar trebui să fie stabilit de birourile permanente ale Camerelor, altfel existând pericolul blocării sine die a proiectului sau propunerii legislative. Cât priveşte comisia specială de anchetă, la care se referă art 61 din Regulamentul şedinţelor comune, se precizează că termenul de prezentare a raportului este cel stabilit în şedinţa comună.

Deputaţilor şi senatorilor (pentru proiectele sau propunerile de revizuire a Constituţiei – art. 147, alin. 2), fie cu votul majorităţii absolute, de cel puţin jumătate plus unu (pentru legile organice şi regulamentele Parlamentului – art. 74, alin. 1), fie cu votul majorităţii simple, de cel puţin jumătate plus unu din numărul membrilor prezenţi (pentru legile ordinare şi hotărârile Parlamentului – art. 74, alin. 2).

O posibilă inadvertenţă poate fi sesizată între art. 76, alin. 2 din Constituţie care, trimiţând la art. 74, alin. 1 şi 2, evocă cerinţa votului majorităţii calculat la numărul membrilor fiecărei Camere, şi art. 38, alin. 3 şi 4 din Regulamentul şedinţelor comune, care raportează majoritatea la numărul total al deputaţilor şi senatorilor, (în sprijinul „calificării" făcute prin regulament ar putea fi însă invocate prevederile art. 147, alin. 2 din Constituţie.)

Comisiile excepţionale sunt cele care urmează să elaboreze o lucrare de o deosebită însemnătate (de exemplu, elaborarea proiectului de Constituţie, stabilirea şi formularea punctelor de revizuire a Constituţiei), să se pronunţe asupra unor împrejurări de excepţie (bunăoară, angajarea responsabilităţii penale a vreunui membru al Guvernului sau a Preşedintelui Republicii) sau să audieze unele persoane în legătură cu evenimentele care stau în atenţia.

Camerelor9.

Comisiile parlamentare constituie sistemul vascular al parlamentului.

205. Grupurile parlamentare. Spupe-ni. Într-un-altjpontext, că activitatea partidelor politice şi a altor formaţiuni angajate în campania electorală continuă, în cadrul Parlamentului, prin formarea grupurilor parlamentare" sau a „grupurilor politice", alcătuite de regulă din parlamentarii care aparţin aceleiaşi formaţiuni sau care subscriu aceluiaşi program ori sunt adepţii aceloraşi idei*O. Sistemul grupurilor parlamentare este compatibil numai cu principiul pluralismului politic. Grupurile parlamentare asigură supleţea

De exemplu, Hotărârea nr. 22 din 31 octombrie 1990 a Senatului („Monitorul Oficial" al României, nr. 125 din 16 noiembrie 1990).

Afinitatea politică n-a fost însă, totdeauna, criteriul decisiv pentru constituirea grupurilor parlamentare. (A se vedea: M. Duverger, Les partis politiques, cât. Supra, P2 şi urm.) altjYJt5 ţii Parlamentului precum şi concentrarea diverselor tendinţe politice existente în cadrul acestuia97.

Constituţia României spune doar că „deputaţii şi senatorii. Se pot organiza în grupuri parlamentare, potrivit regulamentului fiecărei Camere" (art. 61, alin. 3 din Constituţie). Din perspectiva şi a altor dispoziţii constituţionale, dar mai ales ale regulamentelor, rolul semnificativ al grupurilor parlamentare este indeniabil. Bunăoară, ele fac propuneri pentru alegerea componenţei biroului permanent şi a comisiilor parlamentare, ca şi pentru alegerea preşedintelui adunării; reprezentanţiigrupurilor pot participa la şedinţele biroului permanent şi la consul Ţările politice organizate de acesta; grupurile" pot propune amendamente şi îşi pot prezenta în plen punctele comune de vedere prin delegaţi-grupul parlamentar poate sesiza Curte? Constituţională pentru verificarea constituţionalităţii regulamentului Camerei (art. 144, litera „b" din Constituţie); liderii grupurilor parlamentare sunt consultaţi de Preşedintele României în ipoteza în care acesta îşi propune dizolvarea Parlamentului (art. 89, alin. 1 din Constituţie).

Eficienţa grupurilor parlamentare depinde însă de evoluţia fenomenului politic; „un pluripartidism excesiv conduce şi la atomizarea grupurilor şi, deci, a Parlamentului, astfel încât formarea majorităţilor necesare pentru adoptarea unor măsuri devine o

operaţie aproape farmaceutică, în care afinităţile cu caracter personal şi sprijinul grupurilor minoritare capătă un rol excesiv" 99.

97 Unii autori au încadrat grupurile parlamentare în categoria organelor interne ale Camerelor. (D. G. Lavroff, op. cit., p. 295; A. Hauriou, op. cit., p. 867 – 880; P. Pactet, op. cit., p. 446. M. Constantinescu şi I. Muraru – op. cit., p. 118 – afirmă că „grupurile parlamentare reprezintă o structură organizatorică a Camerei pe bază de afinitate.) în realitate, ele sunt „organele partidelor în adunări", deosebindu-se de organele interne ale Camerelor prin cel puţin următoarele: ele nu sunt alese de ansamblul deputaţilor sau senatorilor, ci sunt constituite pe criteriul apartenenţei la o anumită orientare politică: dacă formarea organelor interne ale Camerelor este. Consecinţa unei obligaţii constituţionale sau regulamentare, parlamentarii sunt, în principiu, liberi să se constituie sau nu în grupuri parlamentare. (T. Drăganu, op. cit., II, p. 216.)

98 Aşadar, mai întâi se „decodifică", prin constituirea grupurilor parlamentare, configuraţia politică a respectivei Camere, pentru ca apoi, în raport cu aceasta, grupurile să participe la constituirea organelor interne ale Camerei. (M-Constantinescu, I. Muraru, op. cit., p. 119.) „Ibidem, p. 120.

Fenomene care – cum s-a spus – deşi „subiective", pot fi considerate „obiective", pe suprafaţa uneori a „nisipurilor mişcătoare", au dat naştere unor practici discutabile sau controversate100, precum: ajutorul dat de un grup parlamentar, prin împrumutarea unora dintre membrii săi, unei alte formaţiuni politice pentru a-şi constitui un grup; reprezentarea de către un parlamentar a unui partid politic care nu a rezultat în alegeri; sciziunea grupurilor parlamentare; părăsirea de către parlamentar a grupului din care face parte, pentru a se alătura altuia ori pentru a deveni independent; constituirea unui grup parlamentar al independenţilor etc.

Sprijinindu-se pe dispoziţiile art. 66 din Constituţie, care consacră mandatul reprezentativ, Curtea Constituţională a considerat că parlamentarul, din punct de vedere juridic, „nu mai are nicio răspundere juridică faţă de alegătorii din circumscripţia care l-a ales şi nici faţă de partidul pe lista căruia a candidat", aşa încât el are facultatea constituţională de a adera la un grup parlamentar sau altul în funcţie de opţiunile sale, de a se transfera de la un grup parlamentar la altul sau de a se declara independent faţă de grupurile

parlamentare101. Considerentele deciziei au fost examinate critic în doctrina de specialitate102. Într-adevăr, teoria mandatului reprezentativ pare greu conciliabilă cu principiul pluralismului politic, precum şi cu ideea constituirii grupurilor parlamentare.

100 Ibidem, p. 120 – 121.

101 Decizia nr. 44 din 8 iulie 1993, în „Culegere de decizii şi hotărâri", 1992 – 1993, p. 97 – 104. În acelaşi sens, s-a spus că, altfel, se neagă principiul liberei adeziuni a parlamentarului la un grup, deformând voinţa politică a acestuia, deoarece el fiind liber să părăsească grupul din care face parte, nu mai poate avea decât statutul de independent. Dreptul parlamentarului de afiliere politică potrivit convingerilor sale „este un lucru, iar exercitarea acestui drept, este altceva". Dreptul odată recunoscut, exerciţiul său poate fi supus unor reguli care să reflecte exigenţele vieţii publice, nevoia de stabilitate şi de ordine în activitatea Parlamentului. (Ibidem).

102 T. Drăganu, op. cit., p. 217 – 218; D. Ciobanu, V. Duculescu, Drept constituţional român, Bucureşti, 1993, p. 133 – 134.

Secţiunea a 3-a FUNCŢIONAREA PARLAMENTULUI

206. Legislatura, sesiunea şi şedinţa. Ca varietate a timpului social-uman există şi un timp juridic103. Instituţiile parlamentare, întocmai ca toate celelalte instituţii juridice, îşi desfăşoară activitatea în timp, semnificat prin legislaturi, sesiuni şi şedinţe.

Legislatura desemnează durata mandatului p. nWtiy 1 Parlamentului, implicit deci al fiecărei Camere F. a este de 4 ani. Alegerea Parlamentului pentru o perioadă limitată de timp, la expirarea căreia urmează să ţie format un nou Parlament, este un menit să asigure acestui organ un caracter cât mai 104 reprezentativ" 104.

Astfel cum rezultă din cuprinsul art. 60 al Constituţiei, mandatul Camerelor se prelungeşte, de drept, până la întrunirea legală, a noului Parlament, în scopul asigurării continuităţii în exerciţiul funcţiilor Parlamentului, sau prin lege organică, în caz de război ori de catastrofă. Prima formă a prosegării este dinainte limitată în timp105 şi prin obiect106. Cea de-a doua formă este şi ea limitată în timp, dar printr-un termen incert; ea nu este însă limitată prin obiect.

Sesiunea este forma organizatorică de lucru a Parlamentului.

Jgrioada stabilită pe parcursul unui an calendaristic când Parlamentul se reuneşte valabil pentru a delibera în şedinţe

plenare107.

Şedinţa este forma de întrunire efectivă, plenară şi! în principiu piihlic, ar a membrilor unei Camere pentru a delibera asupra înscrise pe ordinea de zi. Ea este snhrliviyhinea

103 Mai pe larg, a se vedea: I. Deleanu, Determinările timpului juridic, în „Studia Universitatis Babeş-Bolyai", 2, 1989, p. 10 şi urm.

104 T. Drăganu, op. cit., p. 219.

105 Alegerile pentru Camera Deputaţilor şi pentru Senat se desfăşoară în cel mult 3 luni de la expirarea mandatului sau de la dizolvarea Parlamentului, iar Parlamentul nou ales se întruneşte în cel mult 20 de zile de la alegeri.

106 Pe perioada prelungirii de drept a mandatului, nu poate fi revizuită Constituţia şi nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate legi organice.

107 Ne referim la sesiunile Parlamentului pentru că, în condiţiile organizării lui bicamerale, Camerele acestuia trebuie să se afle în sesiune în acelaşi timp, altminteri Parlamentul neputându-şi exercita prerogativele.

Aşa rurq sesiunile sunt subdiviziunile temporale ale legislaturii.

În condiţiile reglementării extrem de sumare a modului de organizare şi funcţionare a Parlamentului, prin Decretul-lege nr. 92/1990, şi în lipsa altor reglementări, Parlamentul s-a considerat în sesiune permanentă. Acest sistem are însă două neajunsuri: a) Sub aspectul regimului politic, el conduce la ideea – şi practica guvernământului de adunare sau a guvernământului convenţional; b) În condiţiile sesiunilor permanente, apare „oboseala nervoasă", prejudiciabilă pentru cumpănirea deciziilor108.

Constituţia a stabilit regimul sesiunilor parlamentare şi, totodată, a distins, în manieră clasică, între sesiuni ordinare, sesiuni extraordinare şi de plin drept.

A. Sp. xiiwil. P nrrlinnrp în termenii art. 63 din Constituţie, Adunarea Deputaţilor şi Senatul să întrunesc în ijnnă sesiuni pe an. Prima sesiune începe! „< „na februarie şi nu poafp sfârşitul lunii iunie-A doua sesiune începe în luna septembrie şi nu poate depăşi sfârşitul lunii fWpmhriy09

Rezultă astfel că parlamentul se află în sesiuni aproximativ 9

108 G. Burdeau, op. cit., p. 594.

109 Un „incident" s-a produs în ultima şedinţă a Adunării

Constituante, din 13 decembrie 1991. Potrivit unei opinii, în sensul celor prevăzute de art. 63 din Constituţie, Parlamentul existent urma să intre în vacanţă până în luna februarie. Potrivit unei alte opinii, în sensuj art. 151, alin. 1 din Constituţie, instituţiile existente la data intrării în vigoare a Constituţiei „rămân în funcţiune până la constituirea celor noi". Prima opinie trebuia acceptată – şi a fost acceptată – chiar dacă ea era inoportună, întrucât dispoziţiile constituţionale sunt de aplicaţie imediată, dacă ele însele nu prevăd astfel; art. 151, alin. 1 priveşte păstrarea în funcţiune a „instituţiilor" existente, nu şi a prerogativelor sau a modalităţilor de lucru, dacă acestea sunt contrare celor prevăzute în Constituţie.

10 în majoritatea ţărilor, prin dispoziţii constituţionale se determină numărul şi durata sesiunilor ordinare. (în 49 de ţări se fixează fie data de început a sesiunilor, fie durata minimă sau maximă a acestora, fie se lasă la latitudinea parlamentului să fixeze el însuşi data sesiunilor. În acest sens, a se vedea: Les parlements dans le tnonde, 2 e Ld., Union Interparlementaire, Bruylont, Bruxelles, I9 86, vol. I, tabloul 8, p. 302 – 345). Sistemul sesiunilor continue, practicat în câteva ţări (de exemplu, în Italia, Luxemburg, Ţările de Jos) permite parlamentului să-şi chibzu'iască el însuşi timpul „necesar pentru efectuarea lucrărilor, accentuându-i astfel independenţa. Acest sistem Prezintă însă unele dezavantaje, între care: rivalităţile partidelor politice devin exasperante, disensiunile artificiale dintre partide sunt mai frecvente, guvernul poate

Convocarea în sesiuni ordinare se face de către preşedinţii Camerelor, înlăturându-se astfel orice imixtiune a autorităţii executive în funcţionarea Parlamentului şi asigurându-se deplina libertate sau independenţă a acestuia111.

Sesiunea ordinară corespunde cerinţei plenitudinii de competenţă parlamentară, pe perioada acesteia Parlamentul putându-şi exercita oricare dintre funcţiile lui.

În intervalul dintre cele două sesiuni ordinare, comisiile parlamentare şi organele directoare ale Camerelor pot continua desfăşurarea activităţii lor, fără cerinţa vreunei abilităţi exprese în acest scop, întrucât sesiunea este forma organizatorică de lucru a adunării, iar nu a organelor ei interne.

B. Sesiunile extraordinare. sunt autqi-zai-Jtrin a l le ajt. 63 din Constituţie, unde s-a precizat că se miniÂTşsc şi în sesiuni

extraordinare, la cererea

Preşedintelui României, a biroului permanent al respectivei Camere L, a cel priţin o treime din numărul deputaţilor sau al senatorilorlTTR Câteva supoziţii se impun dintr-un început: sesiunea extraordinară este justificată de cerinţa îndeplinirii unei sarcini ireobişnuite sau de producerea unui eveniment neprevă7 iitorphler Wa ce face obiectul sesiunii extraordinare trebuie să fie determinat/prin ordinea <? I a sesiunii; subiectele care pot cere convocarea sesiunii extraordinare sunt expres şi limitativ arătate; deşi legea nu o spune, se va înţelege că durata sesiunii extraordinare este mărginită de data rezolvării problemei înscrise pe ordinea de zi, nu dincolo însă de termenul maxim până la care se convoacă sesiunea ordinară. Cererea de cojivocare a unei sesiuni extraordinare se face în scris şi va cuprinde ojdinep. De t\par

P şi perioada de desfăşurare a sesiunii.

Jp. P şi p ş

Neaprobarea de către Cameră a ordinii de zi solicitate împiedică şi paralizat în acţiunea* lui prin continue întrebări şi interpelări, instabilitatea guvernamentală este permanentă. (Un sistem interesant este în vigoare în Grecia, unde o „secţiune parlamentară de vacanţă" asigură continuitatea activităţii parlamentului.)

111 Preşedintele României convoacă Parlamentul numai în prima şedinţă a noii lui legislaturi, în cel mult t20 de zile de la alegeri (art. 60, alin. 3).

112 în 21 de ţări, dreptul de a cere convocarea în sesiune extraordinară aparţine Ş Guvernului. (într-una dintre variantele proiectului de Constituţie s-a recunoscut acest drept şi primului ministru).

Ţinerea sesiunii extraordinare – spune art. 76, alin. 3 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

Testul constituţional este formulat la mnHnt încât el trebuie interpretat în sensul că, o dată cerută convocarea găsiunii extraordinare, aceasta este obligatorie, organul director al Camerei sau membrii acesteia neputând refuza cerprp? „şi-ng. Prtraordinară. Sesiunea extraordinară este însă obligatorie şi în anumite circumstanţe.

C. Sesiunea de plin drept nu este indicată ca atare, dar posibilitatea ei rezultă neîndoios pe calea interpretării unora dintre

Ifjspoziţiile constituţionale" 3. Astfel, cât priveşte exercitarea atribuţiilor de către Preşedintele României, prevăzute la art. 92 – 93 din Constituţie (luarea unor măsuri pentru respingerea agresiunii armate împotriva ţării, instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă), ele sunt înscrise sub condiţia „aprobării lor ulterioare" de Parlament, în cel mult 5 zile de la luarea măsurii, ori sub condiţia încunoştinţării lui printr-un mesaj. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de plin drept, altminteri decizia prezidenţială rămâne neconstituţională.

De asemenea, atunci când Guvernul. În cazuri excepţionale. mite ordonanţe, dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă în mod obligatoriu (art. 114, alin. 4).

207. Ordinea de zi este programul conform căruia se desfăşoară dezbaterile în Cameră. Principiul tradiţional este acela că „fiecare Cameră îşi fixează sieşi ordinea de zi.

Prerogative particulare în favoarea executivului ar putea pune în discuţie deplinătatea acestui principiu şi, implicit, raporturile dintre executiv şi legislativ. Cele două regulamente au prevăzut că, la cererea Preşedintelui României, biroul permanent al Camerei „înscrie cu prioritate şi la data solicitată de acesta prezentarea şi dezbaterea mesajelor pe care el le adresează adunării", în mod asemănător urmând a se proceda şi cu alte cereri ale Preşedintelui, legate de

De asemenea, din prevederile regulamentelor Adunării Deputaţilor şi Senatului rezultă că, atunci când Preşedintele solicită o nouă deliberare asupra legii, înainte de Promulgarea ei, această nouă deliberare trebuie să înceapă în cel mult 3 zile, în Camera care a aprobat prima textul de lege. Or, dacă Parlamentul nu se află în sesiune, convocarea lui de plin drept, în următoarele 30 de zile de la primirea mesajului prezidenţial, este inevitabilă.

Îndeplinirea atribuţiilor sale. De asemenea, Guvernul poate face propuneri cu privire la proiectul ordinii de zi, dar, mai ales, rapoartele sau declaraţiile primului-ministru se înscriu în proiectul ordinii de zi şi se dezbat cu prioritate.

În aceste condiţii, se poate face distincţie între o „parte prioritară" a ordinii de zi, aparţinând executivului, şi o „parte complementară", aparţinând biroului permanent şi parlamentarilor.

Proiectul ordinii de zi a şedinţelor Camerei se adoptă de către biroul permanent al acesteia. Toate materialele care se supun Camerei

se transmit, pentru a fi înscrise pe ordinea de zi, biroului acesteia, cu cel puţin 10 zile înainte de dezbaterea lor în plen, afară de cazul când s-a stabilit un termen mai scurt.

La şedinţele biroului permanent în care se dezbate proiectul ordinii de zi poate participa reprezentantul Guvernului şi, la invitaţia biroului, delegaţii grupurilor parlamentare nereprezentate în componenţa acestuia.

Proiectul ordinii de zi cuprinde, în succesiune, proiecte de) legi, propuneri legislative, precum şi, după caz, întrebări, interpelări". jetiţii sau probleme propuse de Guvern, de biroul permanent ori de parlamentari. Proiectul este supus spre aprobare Camerei, în ultima zi de lucru ce precede perioada pentru care a fost întocmit, şi se aprobă cu votul a cel puţin jumătate plus unu din numărul parlamentarilor prezenţi.

Modificarea ordinii de zi poate avea loc numai în prima zi a săptămânii, la cererea Guvernului, a biroului sau a unui grup parlamentar. Motivarea cererii de modificare se face printr-o singură luare de cuvânt, limitată în timp. În cazul în care există opoziţie, se dă cuvântul unui singur vorbitor, după care se trece la vot. Modificarea ordinii de zi se face în aceleaşi condiţii ca şi cele urmate la aprobarea acesteia.

208. Şedinţa şi dezbaterile. Camerele parlamentare îşi desfăşoară activitatea – în calitatea lor de organe colective de lucru – în reuniuni plenare. Şedinţa constituie tocmai forma de constituire a Camerei în reuniune plenară. Parlamentarii sunt obligaţi să fie prezenţi la şedinţa Camerei din care fac parte şi să se înscrie pe lista de prezenţă.

T

Şedinţele se desfăşoară pe parcursul a patru zile din săptămână, ce a de-a cincea fiind rezervată activităţii în circumscripţiile electorale. La propunerea biroului permanent, şedinţele pot fi ţinute şi după un alt program. Distingem aşadar între „şedinţele obişnuite", dinainte programate prin regulament, şi „şedinţele extraordinare", programate în alte zile sau la alte ore decât cele prestabilite.

Camera lucrează valabil în prezenţa a cel puţin jumătate plus unu din numărul membrilor ei. În timpul şedinţelor, preşedinţii grupurilor parlamentare pot cere preşedintelui Camerei să verifice întrunirea cvorumului legal, cerere care rămâne însă la libera lui

apreciere. Dacă cvorumul legal nu este întrunit, preşedintele Camerei suspendă şedinţa şi arată ziua şi ora de reluare a lucrărilor.

Lucrările Camerei sunt conduse de preşedintele acesteia sau de vicepreşedintele care îl înlocuieşte, asistat de doi secretari. Persoana care conduce şedinţa este obligată să precizeze dacă este întrunit cvorumul legal şi să anunţe ordinea de zi.

Şedinţele sunt, în principiu, publice. Publicitatea este asigurată prin: accesul liber în sală a oricărei persoane, care nu are calitatea de parlamentar, pe baza autorizaţiei sau invitaţiei emise de secretarul general al aparatului Camerei, în limita locurilor disponibile; transmiterea directă prin radio şi televiziune a unora dintre şedinţele parlamentare; publicarea in extenso a stenogramei114 şedinţei în „Monitorul Oficial".

Şedinţa poate fi secretă, la cererea preşedintelui Camerei sau a unui grup parlamentar (ori a cel puţin 20 de senatori) Asupra cererii, Camera decide cu cel puţin jumătate plus uiul. Dinvoturile celor prezenţi.

„Dezbaterile constau în discutarea chestiunilor înscrise pe ordinea de zi, potrivit unei proceduri prealabil stabilite, care asigură independenţa Camerei, ordinea sistematică în expunerea punctelor de vedere, confruntarea opiniilor şi adoptarea deciziilor în cunoştinţă de cauză. Ar fi deci îngăduită. În anumite limite, o analogie între procedura dezbaterilor parlamentare şi procedura judiciară.

Aceasta nu este susceptibilă deci: de rectificări gramaticale, în cazul erorilor Materiale fiind necesar un erratum.

Procedura dezbaterilor poate fi „obişnuită", „comună" sau „specială".

În cadrul procedurii obişnuite, parlamentarii participă la dezbateri în ordinea înscrierii lor pe listă, cu încuviinţarea preşedintelui. Acesta are dreptul să limiteze durata luărilor de cuvânt, în funcţie de obiectul dezbaterilor. Vorbitorii sunt obligaţi, în cuvântul lor, să se refere exclusiv la chestiunea pentru discutarea căreia s-au înscris la cuvânt. În caz contrar, preşedintele le atrage atenţia, iar dacă parlamentarul în cauză nu se conformează, îi retrage cuvântul.

Preşedintele sau un grup parlamentar (în cadrul Senatului şi un număr de cel puţin 15 senatori) poate cere încheierea dezbaterii unei probleme puse în discuţia Camerei. Cererea de încheiere a dezbaterii se adoptă cu votul a cel puţin jumătate plus unu din numărul

parlamentarilor prezenţi.

Preşedintele Camerei sau vicepreşedintele care îl înlocuieşte, conducând dezbaterile, veghează la respectarea regulamentului şi la menţinerea ordinii în sala de şedinţă. Este interzisă proferarea de insulte sau calomnii, atât la tribuna adunării, cât şi din sala de şedinţe. Se interzice dialogul între vorbitorii aflaţi la tribună şi persoanele aflate în sală. Preşedintele cheamă la ordine pe cei care tulbură dezbaterile sau creează agitaţie. El poate întrerupe şedinţa când tulburarea persistă şi poate dispune eliminarea din sală a persoanelor care împiedică în orice mod desfăşurarea normală a lucrărilor.

Procedura specială, derogatorie de la cea comună, este aplicabilă – la propunerea preşedintelui Camerei – pentru dezbaterea unor proiecte de acte normative cu caracter deosebit (legi financiare, ratificarea unor tratate internaţionale etc). Procedura specială poate fi şi o procedură de dezbateri restrânse, accelerată. Este aşa-zisa „procedură de urgenţă", stabilită prin regulamentul fiecărei Camere.

La cererea Guvernului sau din proprie iniţiativă – spune art. 74, alin. 3 din Constituţie – Parlamentul poate adopta proiecte de legi sau propuneri legislative în procedură de urgenţă, stabilită potrivit regulamentului fiecărei Camere.

209. Votul. Vocaţia Camerelor parlamentare este, în mod obişnuit, aceea de a decide. Aşa încât, în afara procedurilor

1 T

Zi parlamentare informative, Camerele deliberează, iar suportul deliberării lor îl constituie votul parlamentarilor.

Votul este actul care permite, asupra fiecărei probleme litigioase, să se degajeze o majoritate a cărei opinie, în sensul regulei democratice, anulează opinia minorităţii şi se impune faţă de toţi.

În principiu, scrutinul parlamentar reprezintă o reproducere a atributelor scrutinului electoral: votul este, de regulă, public115; el este totdeauna personal şi, deci, esenţialmente direct; votul este egal, indiferent de apartenenţa parlamentarului la un grup majoritar sau minoritar, de calitatea sau de funcţia lui, de vârstă sau de sex; raportat la comunitatea parlamentarilor, votul este „universal", dreptul de vot fiind inerent fiecărui parlamentar. Votul nu este însă şi „liber exprimat", întrucât parlamentarul are obligaţia de a participa la şedinţele Camerei din care face parte şi de a se implica în procesul adoptăriii deciziilor acesteia, iar abţinerea reprezintă o varietate de

exprimare a votului.

Publicitatea votului derivă din caracterul public al şedinţelor Camerei; pe de altă parte, cum s-a spus odinioară, dacă parlamentarul are dreptul său de a vota, alegătorul îl are pe acela de a şti cum a votat parlamentarul, un drept nu mai puţin sacru decât cel dintâi.

Votul deschis se exprimăpublic, prin ridicare de mâini, apel ponuiiajjâau ridicare în picioare.

Votul secret se exprimă prin buletine de vot, pentru numiri, şi prin bile sau electronic, în cazul votării legilor sau a unor hotărâri117.

Ganiera este aceea care, la propunerea biroulului, hotărăşte ce modalităţi de vot va folosi, afară de cazul când prin regulament se stabileşte o anumită procedură de vot. Bunăoară, se procedează prin voţsecret la aprobarea nominală a listei privind componenţa Guvernului, la alegerea preşedintelui Camerei şi a celorlalţi membri ai

115 Din 83 de ţări, în 81 dintre acestea votul este public, afară doar dacă regulamentele sau parlamentul decide altfel.

6 Prin Hotărârea Adunării Constituante nr. 3 din 13 noiembrie 1991, privind unele măsuri în vederea adoptării Constituţiei României, s-a admis votul nominal prin corespondenţă. (Un număr de 20 de deputaţi şi 13 senatori au votat astfel).

Acordarea votului de încredere Guvernului şi retragerea încrederii acordate se face cu bile (art. 34 din Regulamentul şedinţelor comune). În 37 de state se practică votul °ral, în 43 prin ridicarea mâinii, în 39 prkhridicarea în picioare, în 20 prin diviziune, k> 46 prin apel nominal, în 2 prin aclamaţii etc.

Biroului permanent, în cazul când urmează a se decide asupra cererii de reţinere, arestare, percheziţie sau privind posibilitatea trimiterii în judecată penală ori contravenţională a unui parlamentar.

Caracterul personal al votului implică imposibilitatea delegării acestuia.

Validitatea votului se află sub o dublă condiţie: a) întrunirea cvorumului în Camera chemată să decidă: b) întrunirea majorităţii cerute-3 e-Tege sau regulament pentru a decide într-o anumită problemă. Cât priveşte prima condiţie, art. 64 din Constituţie precizează că fiecare Cameră lucrează legal în prezenţa majorităţii membrilor ei. (Se înţelege că nu se va cere majoritatea absolută atunci când se decide suspendarea şedinţei tocmai pentru că nu s-a întrunit cvorumul legal). Cât priveşte cea de-a doua condiţie, Constituţia sau

regulamentele solicită uneori fie majoritatea calificată (cel puţin două treimi din numărul total al membrilor Camerei), fie majoritatea absolută (cel puţin jumătate plus unu din numărul total al membrilor Camerei), fie majoritatea simplă (cel puţin jumătate plus unu din numărul celor prezenţi) 118

Capitolul IV FUNCŢIILE PARLAMENTULUI

210. Sistemul funcţiilor Parlamentului. Raţiunea de a fi a unui parlament este aceea de a acţiona. Altminteri, parafrazând în jurul maliţioasei ironii a lui Victor Hugo, parlamentul rămâne doar decorul unor parlamentari terne, inutile şi iritante. Produs al voinţei generale şi forma de exprimare a acestei voinţe, parlamentul trebuie să acţioneze în sensul ei. Dar ce anume făcând şi prin ce mijloace? Răspunsul sugerează ideea de funcţii ale parlamentului şi de proceduri constituţionale pentru îndeplinirea lor. Funcţiile semnifică rolul parlamentului, iar procedurile constituţionale sunt mijloacele tehnice, constituite ca atare, pentru îndeplinirea rolului său.

118 Un cvorum special se cere pentru ridicarea imunităţii parlamentarului: cel puţi" două treimi din numărul parlamentarilor prezenţi în respectiva Cameră. De asemenea, un cvorum special de cel puţin trei pătrimi din numărul deputaţilor şi senatorilor se cere atunci când, în procedura de revizuire a Constituţiei, încercarea de mediere între cele două Camere nu a izbutit.

8. TA, <L

Care sunt aceste funcţii? Potrivit unora, parlamentai are o triplă misiune, inerentă democraţiei: informarea, controlul, legiferarea. Potrivit altora ar fi suficient să se vorbească despre „rolul legislativ" al parlamentului şi despre „rolul său politic" (informarea şi angajarea răspunderii guvernului). Într-o opinie, nevorbindu-se despre funcţiile parlamentului, se vorbeşte însă de relaţia biunivocă dintre parlament şi guvern, sistematizând demersul în mijloace ale parlamentului pentru a acţiona asupra guvernului şi mijloace ale guvernului pentru a acţiona asupra parlamentului. Într-o altă opinie, constituindu-se o singură funcţie a parlamentului – deliberarea – aceasta ar comporta totuşi patru „aspecte corolare": reprezentarea, informarea, legiferarea şi controlul.

Orice încercare de identificare şi de partajare a funcţiilor parlamentului este o convenţie cu tine însuşi, discutabilă şi cenzurabilă. Sub semnul unei asemenea clauze, considerăm ca fiind

principale funcţii ale parlamentului: reprezentarea, recrutarea personalului guvernamental şi a altor persoane care urmează să îndeplinească unele prerogative, determinarea cadrului general al politicii externe, declanşarea procedurii judiciare faţă de anumite persoane, informarea, controlul, deliberarea. Unele dintre aceste funcţii au fost sau vor fi examinate, într-un alt context, aşa încât aici încercăm să le exprimăm doar esenţa. Altele însă reclamă o examinare detaliată: informarea, controlul, deliberarea.

O precizare preliminară mai este încă necesară: toate funcţiile parlamentului interacţionează. Separarea lor este, aşadar, artificială şi are o valoare exclusiv didactică. Bunăoară, prin unele dintre procedurile de informare se exercită şi controlul, eficacitatea controlului şi a deliberării presupune informare, iar valoarea deliberării se măsoară prin control. În fine, deliberarea este prezentă şi în cadrul altor funcţii.

Funciarmente, Parlamentul îndeplineşte o funcţie de reprezentare: el este „organul reprezentativ suprem al poporului român" (art. 58, alin. 1). Altfel zicând, Parlamentul este „purtătorul de cuvânt al Naţiunii". În acest sens, credem că sunt deplin lămuritoare dispoziţiile, cu valoare de principii cuprinse în art. 2, alin. 1: „Suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative…". Iar Parlamentul este un asemenea organ şi încă cel „suprem". Aceeaşi idee a reprezentării constituie fundamentul „mandatului" Camerelor (art. 60) şi a parlamentarilor (art. 66).

Parlamentul, în condiţiile prevăzute de Constituţie şi de alte legi, îndeplineşte funcţia de recrutare a unora dintre funcţionarii publici sau a altor persoane investite cu prerogative publice. Astfel prin votul de încredere, el investeşte membrii Guvernului (art. 85 alin. 1); fiecare Cameră numeşte câte 3 membri în Curtea Constituţională (art. 140, alin. 2); Senatul numeşte Avocatul Poporului (art. 55, alin. 1); Parlamentul alege Consiliul Superior al Magistraturii (art. 132) şi numeşte membrii Curţii de Conturi (art. – 139, alin. 4); Parlamentul numeşte pe o perioadă de 6 ani judecătorii Curţii Supreme de Justiţie (art. 124, alin. 1); Camerele, în şedinţă comună, numesc pe directorul Serviciului Român de Informaţii (art. 62, litera g) etc.

Funcţia de direcţionare apoliticii externe, pe care majoritatea covârşitoare a parlamentelor contemporane o îndeplinesc, a fost multă

vreme rezervată în exclusivitate executivului, sub motivul că „diplomaţia nu aparţine poporului". Ea este însă şi trebuie să fie una din funcţiile oricărui parlament119. De altfel, ar fi cu totul anacronic să admitem răspunderea politică a Guvernului, mai puţin însă domeniul relaţiilor externe din activitatea acestuia, un domeniu care, în zilele noastre, este atât de dinamic, de sensibil şi de complex. Pentru ilustrarea prerogativelor parlamentare în realizarea funcţiei de direcţionare a politicii externe, menţionăm doar că el ratifică unele dintre tratatele internaţionale120 şi îşi constituie o comisie specială de politică externă cu semnificative atribuţii.

Funcţia judiciară a Parlamentului este explicit dimensionată prin câteva prerogative: încuviinţarea reţinerii, arestării.

119 Pentru o viziune de ansamblu asupra acestei funcţii: Les parlements dans le monde, vol. II. Cât. Supra, p. 1443 şi urm.

120 A se vedea şi art. 4 din Legea nr. 4/1991. Sugestive sunt, sub aspectul aici discutat, şi prevederile art. 5, alin. 2 şi ale art. 10, alin. 2 din această lege, potrivit cărora Guvernul trebuie să informeze Parlamentul despre orice acord, convenţie sau alte înţelegeri internaţionale pe care le încheie şi care nu trebuie să fie supuse ratificării, de asemenea, el trebuie să informeze periodic Parlamentul în legătură cu problemele pe care le ridică aplicarea unor tratate, acorduri, convenţii şi alte înţelegerl internaţionale, în vederea soluţionării operative a acestora.

Percheziţionării sau trimiterii în judecată a parlamentarului (art. 69); punerea sub acuzare a Preşedintelui României, pentru înaltă trădare (art. 84, alin. 3); solicitarea urmăririi penale a membrilor Guvernului, pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor (art. 108, alin. 2) 121.

Secţiunea l-a FUNCŢIA DE INFORMARE

211. Necesitatea informării şi mijloacele de informare.

Într-o democraţie pluralistă, legislativul şi executivul trebuie să se informeze mutual. Folosul este reciproc. Parlamentul nu-şi poate îndeplini cu eficienţă funcţia sa deliberativă – şi mai ales legislativădecât dacă el acţionează în deplină cunoştinţă de cauză. Legea nu este o măsură în sine şi nici pentru sine. Ea constituie expresia activităţii raţionale desfăşurată sub semnul imperativelor vieţii sociale. Rezultă de aici necesitatea amplificării şi aprofundării laturii cognitive a procesului de construire a reglementărilor juridice,

vizând atât stările de fapt, cât şi stările de conştiinţă, atât prezentul, cât şi anticiparea. Consecinţă firească a depăşirii acestei trepte şi a valorificării laturii cognitive, construirea reglementărilor juridice mai implică o latură axiologică şi volitivă, o acţiune de apreciere, opţiune şi decizie. Rezultatul îmbinării celor două laturi în procesul creaţiunii de drept constituie substanţa ce urmează să dobândească expresie juridică, în conţinut şi formă, prin mijlocirea elementelor de tehnică legislativă. Fundamentarea ştiinţifică a actului normativ, relevarea împrejurărilor care îl fac necesar, evaluarea rezultatelor preconizate, dar şi a celor corelative, paralele sau opuse, toate acestea şi încă multe altele presupun informare. Dar informarea este condiţia sine qua non şi pentru îndeplinirea cu eficacitate a funcţiei de control parlamentar. Conţinutul şi cuprinderea informaţiei, continuitatea sau permanenţa acesteia, condiţiile în care această informaţie parvine Parlamentului în unele ţări – ca şi la noi – judecata aparţine instanţei supreme (de exemplu, în Finlanda, Danemarca, Japonia, Ţările de Jos etc); în altele, judecata aparţine parlamentului însuşi (se procedează astfel în 9 ţări, printre care Argentina, Mexic, Italia, India) sau unui tribunal parlamentar excepţional (de exemplu, în Iordania). Pentru parlamentari, stabilirea răspunderii penale se face în condiţiile dreptului comun; ei nu răspunzând însă pentru actele sau faptele săvârşite în exercitarea mandatului lor (art. 70).

Sunt factori decisivi pentru aprecierea eficacităţii reale a controlului parlamentar122. Mai ales că – aşa cum s-a remarcat cu foarte multă vreme în urmă – „veritabilul oficiu al unei adunări reprezentative nu este de a guverna – această îndatorire fiindu-i radicalmente improprie – ci de a supraveghea şi de a controla guvernământul” 123. Informarea este utilă şi indispensabilă şi autorităţilor administrative, în primul rând Guvernului. El se sprijină pe o voinţă parlamentară şi acţionează în sensul acesteia. Numai astfel răspunderea politică a Guvernului părăseşte domeniul ipotezelor teoretice, intrând în actualitate. Dar, dacă informarea – această exigenţă prealabilă îndeplinirii altor funcţii şi ea însăşi o funcţie – este satisfăcută, nu poate fi indiferentă modalitatea practică de satisfacere.

Mărginindu-ne la ceea ce prevede Constituţia, procedeele de informare pot fi grupate în: mijloace aflate la dispoziţia cetăţenilor (petiţiile), mijloace aflate la dispoziţia parlamentarilor, mijloace aflate la dispoziţia Camerelor şi a organelor ei interne, mijloace rezervate

iniţiativei Guvernului, cu sau fără angajarea răspunderii lui politice. Le vom examina pe rând.

212. Informarea la iniţiativa cetăţenilor – petiţiile. Dreptul de petiţionare a fost reglementat drept fundamental (art. 47). În sensul prevederilor constituţionale, cetăţenii au dreptul să se adreseze autorităţilor publice – inclusiv deci Parlamentului124 – prin petiţii

122 M. Prelot, J. Boulouis, op. cit., nr. 552, p. 871.

123 J. Stuart Mill, Le gouvernement reprezentatif, 2 e ed., Paris, 1865, p. 119.

124 Prin Regulamentul Camerei Deputaţilor s-a constituit Comisia pentru cercetarea abuzurilor, corupţiei şi pentru petiţii, aceasta având obligaţia „să examineze petiţiile primite şi să cerceteze abuzurile semnalate prin aceste petiţii, în cazurile în care Cameră dispune aceasta, ca urmare a prezentării, potrivit regulamentului, a unei petiţii în faţa Camerei" (art. 55 pct. 14). O altă reglementare, mai largă, a fost rezervată instituţiei petiţiilor prin art. 166 – 170 din regulament: petiţiile trebuie prezentate în scris şi ele trebuie să fie semnate: petiţia se transmite comisiei „spre dezbatere şi soluţionare"; orice membru al adunării poate lua cunoştinţă de conţinutul unei petiţii, adresându-se în acest sens preşedintelui comisiei; comisia decide, în termerţ de cel mult 10 zile, dacă va trimite petiţia organului de stat competent să o soluţioneze ori o va clasa sau, în cazuri deosebite, o va prezenta Camerei; totdeauna însă petiţionarului i se aduce la cunoştinţă soluţia adoptată; conducătorii autorităţilor publice care au primit petiţii spre soluţionare sunt obligaţi să transmită comisiei soluţiile adoptate, în termen de cel mult o lună de la primirea petiţiei; trimestrial, comisia prezintă Biroului permanent un raport asupra petiţiilor primite şi asupra modului de soluţionare a acestora. Art. 144 – 148 din Regulamentul Senatului consacră, în principiu, o formulate numai în numele semnatarilor. Organizaţiile legal constituite au dreptul să adreseze petiţii exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă. Exercitarea dreptului de petiţionare este scutită de taxă. Autorităţile publice au obligaţia, să răspundă la petiţii în termenele şi în condiţiile stabilite potrivit legii.

Din cuprinsul acestor prevederi rezultă că: dreptul de petiţionare poate fi exercitat individual sau colectiv; petiţiile trebuie semnate125; dreptului de petiţionare îi corespunde obligaţia legală de răspuns, în termenele şi în condiţiile stabilite de lege; fiind consacrat

drept fundamental26, exercitarea acestuia este scutită de orice taxă; termenul „petiţie" are un sens generic, el cuprinzând diversitatea formelor de sesizare (plângeri, propuneri, reclamaţii, cereri etc); deşi legea nu o spune, exercitarea dreptului de petiţionare, făcută cu bună credinţă, nu atrage niciun fel de consecinţe negative pentru petiţionar.

Instituţionalizarea Avocatului Poporului, având ca rol esenţial tocmai „apărarea drepturilor şi a libertăţilor cetăţenilor", nu dispensează celelalte organe de obligaţia de a primi şi de a rezolva petiţiile ce le sunt adresate direct27. Dimpotrivă, una dintre componentele activităţii Avocatului Poporului o constituie verificarea, din oficiu sau la sesizare, a modului de rezolvare de către autorităţile publice, în condiţiile legii, a petiţiilor ce le-au fost adresate.

Reglementare aproape identică. Totuşi, două elemente diferite trebuie semnalate: petiţia poate fi adresată direct unui senator, depunând el însuşi diligentele necesare pentru soluţionarea ei; organele de stat cărora li s-au transmis petiţii spre soluţionare au obligaţia „să informeze Senatul", „în termen de 10 zile", despre soluţia adoptată. Ignorând ceea ce este de ignorat, reglementarea pare a fi suficientă şi, poate, ea este şi eficientă. O lege însă este absolut necesară, care să reglementeze unitar şi atotcuprinzător materia petiţiilor, cu atât mai mult cu cât art. 47, alin. 4 din Constituţie o reclamă in terminis.

„5 Poate fi sugestivă sinonimia între anonim şi ins lipsit de personalitate. 126 Adeseori, pentru individ, dreptul de petiţionare a fost considerat un „drept natural", iar pentru Parlament – în raporturile acestuia cu cetăţeanul – un „drept politic". (De exemplu, J. Barthélemy, L'introduction du regime parlementaire en France, Giard etbriere, 1904, p. 235.

Regulamentul Senatului francez, la art. 88, precizează posibilitatea preşedintelui acestuia de a transmite o petiţie mediatorului (ombudsman-ului francez). Procedeul rămâne discutabil: condiţia autorităţii şi eficacităţii ombudsman-ului este widependenţa lui; un astfel de procedeu comportă riscul de a transforma ombudsman-ul într-un „serviciu auxiliar" al Parlamentului său, cel mult, într-o cvasicomisie a acestuia.

213. Informarea la iniţiativa parlamentarilor. Constituţia consacră două procedee de informare: solicitarea de informaţii şi întrebările. Primul procedeu este sancţionat implicit, cel de-al doilea

explicit.

Art. 110 din Constituţie, cu privire la „informarea Parlamentului", precizează că Guvernul şi celelalte organe ale administraţiei publice, „în cadrul controlului parlamentar al activităţii lor", sunt obligate să prezinte informaţiile şi documentele cerute de Camera Deputaţilor, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul preşedinţilor acestora. Prima lectură a textului nu poate conduce decât la concluzia că astfel de informaţii şi documente sunt cerute de Camere sau de comisii; nu direct, ci prin preşedinţii lor. Credem însă că textul este susceptibil de o înţelegere mai largă, de altfel singura conformă cu logica lucrurilor. Camerele sunt alcătuite din deputaţi şi senatori, iar comisiile de asemenea. Aşadar, în principiu, ca membri ai Camerelor şi ai comisiilor, deputaţii şi senatorii pot cere, de la orice organ al administraţiei publice, informaţiile şi documentele necesare desfăşurării activităţii lor ca parlamentari128. Totuşi, astfel cum ne îndeamnă textul, credem că dreptul în discuţie aparţinând deputaţilor şi senatorilor, nu poate fi satisfăcut sine modo, ci bono modo. Informaţiile şi documentele sunt cerute de Camere sau de comisii – sunt, aşa-zicând, impersonalizate – şi, prin urmare, Camera decide asupra oportunităţii şi utilităţii solicitării lor. Pe scurt, Camera este subiectul solicitării, în raport cu autoritatea administrativă, nu parlamentul însuşi.

128 Cele două Regulamente ale Camerelor, adoptate anterior Constituţiei, consacrau în termeni aproape identici dreptul parlamentarilor la informare (art. 138 din Regulamentul Adunării Deputaţilor şi art. 119 din Regulamentul Senatului). Orice membru aadunării are dreptul să ceară, prin intermediul Guvernului, de la organele centrale ale administraţiei publice, printr-o petiţie sau cerere adresată preşedintelui adunării, orice acte sau dosare, precum şi orice alte informaţii utile pentru activitatea sa. Guvernul poate refuza satisfacerea cererii în cazul în care aceasta priveşte secrete de stat de importanţă deosebită. În acest caz, refuzul Guvernului poate fi adus la cunoştinţa adunării, care va decide în şedinţă secretă. Regulamentul Senatului a mers însă mai departe, postulând omnipotenţa senatorului în raporturile lui cu organele locale ale administraţiei de stat, el putând cere direct de la acestea, în scris sau oral, acte, dosare, precum şi alte informaţii.

Întrebările sunt un mijloc tradiţional 19 de informare130,

întrebările nu semnifică – cum uneori s-a spus131 – o „procedură de petiţii prin intermediul parlamentarilor" sau „un gen de recurs graţios la îndemâna acestora". Întrebarea reprezintă – ca procedeu tehnic parlamentar – mijlocul prin care un membru al adunării solicită informaţii sau explicaţii, asupra unui fapt determinat, din partea unui membru al Guvernului sau din partea altor conducători ai jadministraţiei publice132. Între caracteristicile acestui procedeu Ireţinem: a) întrebarea este un act procedural individual; b) Ea vizează un fapt determinat şi se adresează unui subiect precizat prin întrebare (ministru sau alt conducător al unui organ administrativ); c) Dacă întrebarea are ca obiect politica generală a Guvernului, ea se adresează primului ministru; d) întrebarea atrage obligaţia de răspuns din partea celui chestionat, dar şi dreptul la replică faţă de răspunsul primit; e) întrebarea nu atrage o sancţiune politică imediată133; chiar atunci când ea este urmată de dezbateri, acestea nu se finalizează prin vot.

Întrebările pot fi orale sau scrise, simple sau urmate de dezbateri, dacă adunarea hotărăşte astfel.

214. Informarea la iniţiativa Camerelor şi a organelor ei interne. O primă modalitate de informare a fost deja evocată: Guvernul şi celelalte organe ale administraţiei publice sunt obligate să

129 Sistemul a fost prefigurat în Anglia, ca procedură parlamentară autonomă, începând din 1849. El funcţionează acum în aproximativ 80 de ţări, indiferent dacă este consacrată sau nu instituţia răspunderii politice a guvernului.

130 Ca mijloc de control parlamentar, în lipsa „limbajului colectiv" al adunării, adică în lipsa votului, întrebarea s-a dovedit a fi ineficientă. (A se vedea şi: M. Ameller, Les questions, instrument du controle parlementaire, L.G. D.J., 1964).

131 Ch. Raig, L'évolution du Parlement en 1959, în „Études sur le Parlement de la V République", PUF, 1965, p. 100.

132 Regulamentul Camerei Deputaţilor (art. 148. Alin. 2) şi Regulamentul Senatului (art. 130, alin. 1), încercând să definească „întrebarea" au atribuit acesteia o semnificaţie mai largă: întrebarea constă într-o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informaţie este exactă, dacă Guvernul şi celelalte organe ale administraţiei publice înţeleg să comunice informaţiile şi documentele cerute de Camera Deputaţilor (Senat) sau de comisiile permanente ori dacă are intenţia de a lua o hotărâre într-o problemă determinată.

Întrebarea se poate te & nsforma într-o interpelare, susceptibilă să declanşeze răspunderea politică.

Prezinte informaţiile şi documentele cerute de Camera Deputaţilor, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul preşedinţilor acestora (art. 110, alin. 1). Dacă, de regulă, solicitarea de informaţii şi documente este facultativă, textul art. 110 din Constituţie prevede şi o ipoteză în care solicitarea informării este obligatorie. Aceasta, atunci când există o iniţiativă legislativă – din partea deputaţilor, a senatorilor sau a cetăţenilor – care implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat. Cu totul de înţeles, întrucât Guvernul exercită conducerea generală a activităţii executive în domeniul finanţelor publice şi, pe de altă parte, nicio cheltuială nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanţare (art. 137, alin. 2 şi 5) 134.

O altă modalitate de informare, neprevăzută explicit, dar indenegabilă în textura raporturilor dintre Parlament şi Guvern, o constituie declaraţiile guvernamentale, făcute la iniţiativa Parlamentului135. Ele pot avea ca obiect exprimarea atitudinii Guvernului faţă de un eveniment important, prezentarea unei situaţii de interes general, informarea Parlamentului în legătură cu măsurile adoptate sau preconizate într-un anumit domeniu sau, pur şi simplu, prezentarea unor probleme de actualitate136. Aceste declaraţii pot fi sau nu urmate de dezbateri, niciodată însă ele nu sunt sancţionate prin vot. Atunci când sunt urmate de dezbateri, astfel de declaraţii pot fi un substitut la cele care, în condiţiile art. 113, alin. 1 din Constituţie, semnifică angajarea răspunderii politice a Guvernului.

Informarea Parlamentului prin comisiile sale – permanente sau speciale – constituie modalitatea obişnuită şi eficientă de documentare în vederea exercitării controlului parlamentar. În cadrul activităţii de rezolvare a problemelor ce sunt date în competenţa lor, comisiile pot solicita datele şi informaţiile necesare, pot invita la şedinţele lor orice persoane interesate şi specialişti, pot porni anchete cu privire la

134 A se vedea şi art. 4 din Legea nr. 10/1991 („Monitorul Oficial" al României, nr. 23 din 30 ianuarie 1991), legea privind finanţele publice, cu modificările ce i s-au adus.

135 Ele pot fi făcute şi la iniţiativa Guvernului.

136 Prin practica parlamentară din ţara noastră, acest procedeu a fost deja consacrat, Camerele, în şedinţă comună, audiind rapoarte,

informări, declaraţii etc. Din partea Guvernului.

Activitatea desfăşurară de Guvern, dacă au obţinut încuviinţarea Camerei la care aparţin.

În materie financiară, un „instrument" pentru realizarea informării, de incontestabilă autoritate şi cu accentuată utilitate, este Curtea de Conturi. Aceasta prezintă anual Parlamentului un raport asupra conturilor de gestiune ale bugetului public naţional din exerciţiul bugetar expirat, cuprinzând şi neregulile constatate. La cererea Camerei Deputaţilor sau a Senatului, Curtea de Conturi controlează modul de gestionare a resurselor publice şi raportează despre cele constatate (art. 139, alin. 1 şi 2).

215. Informarea Parlamentului la iniţiativa Guvernului.

Declaraţiile guvernamentale – despre care s-a vorbit – ca substitut la

— Cele care semnifică angajarea răspunderii politice, pot fi făcute şi la iniţiativa Guvernului, dacă acesta consideră necesar, iar Parlamentul consimte.

Un mijloc eficace de informare reciprocă, directă şi operativă, rezultă din compatibilitatea, recunoscută constituţional, între calitatea de deputat sau de senator şi aceea de membru al Guvernului (art. 68, alin. 2) 137. Oricum, chiar dacă membrii Guvernului nu au calitatea de deputat sau de senator, ei au acces la „lucrările" Parlamentului, adică se pot implica – sau pot fi implicaţi – în dezbaterile acestuia, iar dacă li se solicită prezenţa, participarea lor este obligatorie (art. 110, alin. 2).

Guvernul este unul dintre subiectele dreptului de iniţiativă legislativă (art. 73). Or, pe calea exercitării acestui drept, Guvernul, sub forma expunerii de motive, precum şi prin anexele documentare la proiectele de legi, informează Parlamentul asupra temeiurilor

137 în 25 de ţări, mandatul parlamentar este incompatibil cu orice funcţie ministerială (de exemplu, în S.U.A., Argentina, Franţa, Cipru, Monaco, Elveţia). În alte 24 de ţări, urmând modelul britanic, un membru al guvernului trebuie să fie membru al parlamentului sau să devină parlamentar într-un termen predeterminat (bunăoară, în Australia, Canada, India, Japonia). În fine, în cele mai multe ţări – între care s-a înscris şi România – un membru al guvernului nu trebuie să fie în mod necesar şi membru al parlamentului, dar nici nu există incompatibilitate între cele două funcţii (de exemplu, în Germania, Belgia, Danemarca, Spania, Grecia, Italia, Israel, Portugalia). Opiniile

sunt împărţite: incompatibilitatea ar fi un obstacol în calea colaborării, o „prăpastie între reprezentanţii poporului şi guvern"; dimpotrivă, contopirea funcţiilor este nu numai admisibilă, dar chiar recomandabilă, pentru a facilita colaborarea dintre Parlament şi guvern, precum şi informarea mutuală.

Obiective şi subiective care, în opinia sa, justifică reglementarea consiliată, înfăţişând şi demonstrând virtualitatea efectelor aşteptate. Totodată, în cadrul procedurii de adoptare a legii, iniţiatorul expune direct în faţa Camerei motivele care au condus la promovarea proiectului.

Secţiunea a 2-a

FUNCŢIA DE CONTROL ŞI SANCŢIUNILE CONTROLULUI

Pentru exercitarea şi, eventual, finalizarea controlului parlamentar, Constituţia indică sau articulează diverse proceduri, majoritatea lor putându-se finaliza prin sancţiuni constituţionale.

216. Proceduri şi mijloace de control. Dintre diversele proceduri şi mijloace de control parlamentar le reţinem pe următoarele: încunoştinţarea, consultarea prealabilă, aprobarea (prealabilă, ulterioară sau prealabilă şi ulterioară), acceptarea programului de guvernare, interpelarea, angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege. Întrucât unele dintre aceste proceduri şi mijloace de control sunt indisociabile de sancţiunea, pozitivă ori negativă, prevăzută de Constituţie, în sensul finalizării lor, le examinăm sub titlul „sancţiunile controlului". Rămân, aşadar, în atenţie încunoştinţarea, consultarea şi aprobarea.

1. Înrimnştiinţnrpg fjefnt Qrrinţnia Parlamentului, printr-un mesaj, constituie obligaţia Preşedintelui României, atunci când, producându-se o-agresiuhelirmată împotriva ţării, el a luat măsuri pentru respingerea agresiunii. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, acesta se convoacă de drept, în 24 de ore de la declanşarea agresiunii (art. 93, alin. 3).

2°. Consultarea prealabilă a Parlamentului138 este prevăzută în două situaţii: a) Atunci când Preşedintele României decide să dizolve Parlamentul, întrucât acesta nu a acordat votul de încredere

138 Art. 89, alin. 1 vorbeşte de consultarea „preşedinţilor celor două Camere şi a liderilor grupurilor parlamentare", aşadar nu a Parlamentului. Greu însă de admis că, în calitatea lor de reprezentanţi,

aceştia nu vor consulta, la rândul lor, pe cel reprezentaţi, înainte de a-şi exprima opinia.

Guvernului, în termen de 60 de zile de la prima solicitare şi după respiulerea a cej puţin două solicitär de investityrä (art. 89, alin. 1); b) Când Preşedintele-României înţelege să solicite poporului exprimarea voinţei lui, prinţ-eferertdum, cu privire la probleme de interes naţională TJart. 90). Consultarea Parlamentului este obligatorie; facultativă rămâne însă, pentru Preşedintele României, receptarea consilierii.

3°. Aprobarea este forma de încuviinţare a unei acţiuni sau a unui act, din partea Parlamentului, yalidându-se astfel acea acţiune sau acel act139. Aprobarea este, uneori, prealabilă: Preşedintele României poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parţială sau generală a forţelor armate (art. 92, alin. 2). Alteori, aprobarea este ulterioară: a) Dacă, în cazuri excepţionale, Preşedintele a adoptat deja măsura mobilizării, aprobarea Parlamentului trebuie să intervină în cel mult 5 zile de la adoptarea măsurji (art. 92, alin. 2, teza a doua); b) Atunci când Preşedintele instituie starea de asediu sau starea de urgenţă în întreaga ţară ori în unele localităţi, el trebuie să solicite Parlamentului încuviinţarea măsurii adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acesteia (art. 93, alin. L) 140. Există însă şi situaţii în care „aprobarea" trebuie să intervină. Atâlâpterior, cât şi posterior emiterii actului: Parlamentul poate abilita Guvernul să emită ordonanţe în domenii care nujfac obiectul legilor organice; dacă leg că de abilitare o cereA ordonanţele se supun aprobării Parlamentului141, potrivit procedurii legslative142.

„Convenţional, putem admite că şi „ratificarea tratatelor internaţionale semnifică o „aprobare". Sub semnul rigorilor ştiinţifice, „aprobarea", în dreptul internaţional public, este însă o procedură de angajament al statului, distinctă de ratificare. Aprobarea implică totuşi, uneori, necesitatea unei autorizări parlamentare.

Dramatica experienţă a unora ne-a moralizat că în astfel de împrejurări excepţionale se produc loviturile de stat. Iată sensul prevederilor art. 93, alin. 2 din Constituţie, ca posibilă măsură de protecţie: „Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, e se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a Stării de urgenţă şi funcţionează pe toată durata acestora".

Riguros vorbind, „legea de abilitare" nu e o simplă „aprobare".

Abilitarea semnifică un transfer temporar de competenţă legislativă, o „delegare" provizorie a acesteia. Precizăm deci că numai în sens comun, cu totul general, includem „delegarea! *8 slativă" printre „aprobările" Parlamentului, ca tehnică de control parlamentar.

„Şi celelalte mijloace de control sunt, în forme diferite, susceptibile de sancţionare We exemplu, refuzul încuviinţării sau aprobării). Ele sunt însă forme atipice de

217. Proceduri şi mijloace de control cărora, obligatoriu sau aleatoriu, li se asociază sancţiuni politice sau penale.

Examinăm, aşadar, acele proceduri constituţionale, instituite ca mijloace ale controlului parlamentar, care sunt susceptibile de finalizare printr-o sancţiune: acceptarea de către Parlament a programului de guvernare şi acordarea votului de încredere; interpelarea; moţiunea de cenzură; angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program! unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege; suspendarea din funcţie a Preşedintelui României; punerea sub acuzare a Preşedintelui României; solicitarea pornirii urmăririi penale împotriva unui membru al Guvernului.

1°. Acceptarea programului de guvernare şi acordarea votului de încredere este procedura constituţională de control parlamentar care poate avea ca finalitate investirea sau legitimarea Guvernului. Preşedintele României numeşte Guvernul în considerarea faptului că programul acestuia de guvernare a fost acceptat de Parlament şi, ca urmare, el a obţinut votul de încredere (art. 85, alin. 1 şi art. 101, alin. 1 din Constituţie) 143.

Audierea şi dezbaterea programului de guvernare constituie atât modalităţi de informare a Parlamentului, cât şi de control asupra Guvernului, urmate, în mod necesar, fie de un vot de neîncredere refuzul Parlamentului de a investi Guvernul, fie de un vot de încredere, adică de investire a Guvernului. Aşadar, numirea membrilor Guvernului de către Preşedintele României nu este o „investitură" 144, ci confirmarea şi nominalizarea investiturii făcute de Parlament. Procedura „scrutinului de investitură" nu afectează cu nimic conţinutul şi sfera controlului parlamentar ulterior, căci

— CE N-AŞ & A7E – sancţionare şi, în orice caz, nu sunt toate intrinsec ataşate respectivelor forme de control.

143 în 10 ţări, între care Austria, Belgia, Franţa, Spania, Italia, Grecia, Israel, investirea guvernului este o manifestare explicită de

voinţă. În altele însă, investirea rezultă tacit, nepracticându-se un vot de investitură. În sistemul nostru parlamentar, întrucât se practică votul de investitură şi, mai ales, moţiunea de cenzură, ar trebui sporite exigenţele acestor proceduri – bunăoară, prin instituţionalizarea moţiunilor de cenzură constructive, cu soluţii alternative – pentru asigurarea stabilităţii guvernamentale, ca una dintre condiţiile şi raţiunile acceptării programului de guvernare. „Guvernul de legislatură" rămâne încă, la noi, o simplă ipoteză de şcoală sau excepţia care bulversează „rosturile" oculte ale opoziţiei, indiferent care ar fi aceasta.

144 Les parlements dans le monde, vol. II, cât. Supra, p. 1401.

T parlamentul nu „aprobă" programul Guvernului – ceea ce ar putea inculca ideea de „însuşire" a acestui program – ci doar îl „acceptă" în principiu, ca argument al investiturii.

Astfel cum rezultă din economia dispoziţiilor constituţionale în materie 45, procedura investirii Guvernului, reglementată de art. 85 şi de art. 102 din Constituţie, cuprinde mai multe faze: a) Preşedintele României desemnează un candidat pentru funcţia de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea în Parlament, iar dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament. În ipoteza deci în care un partid dispune de o majoritate parlamentară confortabilă, opţiunea Preşedintelui la desemnarea candidatului pentru funcţia de prim-ministru este, practic, nulă; b) Candidatul desemnat pentru funcţia de prim-ministru solicită, în termen de 10 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului pentru programul şi lista Guvernului. Este o condiţie rezolutorie ataşată mandatului dat de Preşedintele Republicii; preşedintele poate reînnoi mandatul expirat la împlinirea celor 10 zile de la desemnare; atât după, cât şi înainte de expirarea celor 10 zile, candidatul la funcţia de prim-ministru va putea renunţa la mandat; c) Camerele Parlamentului, în şedinţă comună şi cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor, acordă sau nu încrederea lor Guvernului. Este procedura propriu-zisă de investire a Guvernului şi, totodată, o a doua condiţie rezolutorie la mandatul dat de Preşedintele Republicii candidatului pentru funcţia de prim-ministru; d) Emiterea de către Preşedintele Republicii a decretului de numire a Guvernului; e) Depunerea jurământului de către membrii Guvernului, moment care marchează începutul mandatului guvernamental.

2°. Interpelarea, considerată uneori ca „procedeu tip de informare şi control146, este o veritabilă injoncţiune adresată Guvernului sau unuia dintre membrii acestuia pentru a da explicaţii asupra politicii trecute sau asupra atitudinii pe care înţelege să o adopte în legătură cu o problemă actuală sau viitoare147. Este un

A se vedea, de asemenea: T. Drăganu, op. cit., p. 174 – 176.

Interpelarea poate aparţine unui grup parlamentar, unuia sau mai multor Parlamentari. Este singura înţelegere logică la care conduce şi art. 111, alin. 1 din Constituţie.

Interpelarea este un procedeu tehnic de control parlamentar specific francez, Practicat din 1830. El s-a extins şi în alte sisteme parlamentare. (în Anglia, acest Procedeu nu este cunoscut).

Mijloc de control eficace, dar, după unii, şi periculos, pentru că, atunci când urmează un vot, acesta se desfăşoară într-o atmosferă pasională" 148. Formal, interpelarea este tot o întrebare. Se deosebeşte însă de aceasta, întrucât: a) Interpelarea se formulează numai în scris se transmite preşedintelui Camerei, iar, ulterior, la data fixată, ea comportă o dezvoltare; b) Interpelarea poate provoca o dezbatere asupra politicii Guvernului, soldată printr-un vot, care să pună în cauză răspunderea acestuia. Fireşte, totul depinde de raporturile reale existente între Parlament şi Guvern. Cum spunea un celebru constituţionalist, în „luna de miere" interpelarea este un mijloc de reglare a unor probleme în suspensie, după „divorţ", adăugăm noi, interpelarea se poate transforma în „ghilotină"; c) „Camera Deputaţilor sau Senatul – precizează art. 111, alin. 2 din Constituţie – poate adopta o moţiune prin care să-şi exprime poziţia cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării".

Prin modificarea art. 160 din Regulamentul Camerei Deputaţilor, s-a reglementat distinct procedura interpelării pentru primul-ministru.

3°. Moţiunea de cenzură este procedura prin care Camera Deputaţilor şi Senatul, în şedinţă comună, pun în cauză răspunderea poiticAJjuyeri MALui-pHntr-un blam la adresa acestuia şi a activităţii lui. Efectul admiterii moţiunii îl constituie încetarea forţată a mandatului Guvernului150. În acest sens, art. 100, alin. 2 şi 3 din Constituţie precizează citro că „Guvernul este demis la data retragerii de Parlament a încrederii acordate", iar ultro că sunt aplicabile prevederile art. 102, adică, Preşedintele României deschide procedura

pentru investirea altui Guvern. Efectul este drastic, iar scopurile sunt, Cfaan dat* ifh> ţ & Uit> tf io *$/foc Ui/L (& * io

148 Ch. Cadoux, op. cit., p. 212. Este unul dintre motivele pentru care, în Franţa, după 1946, interpelarea n-a mai fost admisă ca procedeu de angajare a răspunderii politice guvernamentale. (în cea de-a V-a Republică, Consiliul Constituţional s-a opus formal restabilirii interpelării ca instrument de declanşare a răspunderii Guvernului). Într-adevărpare şocantă demiterea unui guvern ca urmare a interpelării tăcute de un parlamentar.

149 Aceasta nu este o moţiune de cenzură, ci una prin care o Cameră, aceea în faţa căreia s-a dezbătut interpelarea, îşi exprimă „poziţia" cu privire la „problema" ce a făcut obiectul interpelării. În sensul art. 112, alin. 1 din Constituţie, moţiunea de cenzură se opune Guvernului, în şedinţa comună a celor două Camere şi ea poate avea ca rezultat retragerea încrederii acordate acestuia.

150 Moţiunea de cenzură – spunea un fost premier francez – este o „armă supremă, car nu permite îndreptarea erorii, ci duce la desfiinţarea autorului ei".

Uneori, oculte: substituirea majorităţii parlamentare, care a acordat investitura, cu o alta, care accede la putere, bulversarea stabilităţii guvernamentale, inhibarea Guvernului ş.a. Totuşi, moţiunea de cenzură este un instrument indispensabil într-un regim parlamentar raţionalizat, căci, privit sub aspectul ei pozitiv, ea este sancţiunea controlului parlamentar asupra executivului şi, totodată, mijlocul de adaptare a mecanismului instituţional.

Un „ritual" parlamentar atât de semnificativ şi cu implicaţii atât de complexe, cum este cel al moţiunii de cenzură, trebuia articulat prin reguli constituţionale precise: a) Iniţiativa moţiunii de cenzură nu poate fi decât ăaleetivă; b) Numărul minim al celor care o iniţiază trebuie să fie de cel puţin o pătrime, dinjaumărul totalal deputaţi lor şi senatorilor; c) La data depunerii, ea se comunică Guvernului şi nu poate fi dezbătută în Parlament decât după 3 zile de la data când a fost prezentată în şedinţa comună a celor două Camere151; d) Pentru adoptarea moţiunii este necesară cel puţin majoritatea absolută152; e) Dacă moţiunea de cenzură a fost respinsă, deputaţii şi senatorii care au semnat-o nu mai pot iniţia, în aceeaşi sesiune, o nouă moţiune de cenzură153, cu excepţia cazului în care Guvernul Jşl angajează-răsrjundereajâalitică154. Sunt deci condiţii exprese şi

precise de natură să prevină întrebuinţarea abuzivă sau pripită a moţiunii de cenzură155 (art. 112 din Constituţie).

ÎŞI Se previne astfel, pe cât este posibil, un vot ab irato.

12 Prezumpţia de încredere, constituită legal prin investire, nu poate fi răsturnată decât printr-un vot expres şi masiv. Fiind în discuţie păstrarea sau nu a mandatului Guvernului, se calculează numai voturile ostile acestuia, adică voturile exprimate în favoarea moţiunii; absenteismul operează în folosul Guvernului. Neutralitatea echivocă nu este deci admisă.

Două precizări sunt necesare: aceiaşi parlamentari nu pot, în acelaşi timp, să semneze mai multe moţiuni de cenzură; alţi parlamentari pot, în aceeaşi sesiune, să depună o moţiune de cenzură.

Sintagma „angajarea răspunderii" este inadecvată întrucât sugerează ideea de greşeală" şi de posibilă „sancţiune". În realitate, Guvernul solicită acordul Parlamentului asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui Proiect de lege. (în acest sens, R. Capitant, Regimes parlementaires în „Melances R. Jfre de Malberg", Sirey, Paris, 1933, p. 39).

Constituţia nu face nicio referire la circumstanţele de timp. Având în vedereitatea moţiunii de cenzură şi posibilele ei consecinţe, în cazul în care este optată, constituindu-ne ca reper reglementările şi practica parlamentară din alte ei opinăm că moţiunea de cenzură n-ar fi admisibilă pe timpul sesiunilor

4°. Angajarea răspunderii Guvernului la iniţiativa sa estt procedura constituţională prin care, în condiţiile unui regim parlamentar şi exprimând esenţa acestuia, Guvernul pune Parlamentul în situaţia limită de a opta între acceptarea opiniei lui sau demitere. Care sunt principalele elemente ale acestei proceduri de control şi totodată de sancţionare a Guvernului? Potrivit art. 113 din Constituţie: a) Guvernul îşi poate angaja răspunderea politică în şedinţa comună a celor două Camere; b) El îşi angajează răspunderea asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege; c) Guvernul este demis dacă o moţiune de cenzură depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declaraţiei de politică generală sau a proiectului de lege, a fost votată cu cel puţin majoritatea absolută: d) Dimpotrivă, dacă Guvernul nu a fost demis, proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, var programul sau declaraţia de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

Cum se vede, Guvernul se hotărăşte să ajungă în situaţia unui funambul; forţând Parlamentul să opteze, el câştigă sau pierde.

Înainte de a distinge între ipotezele descrise, alte câteva precizări sunt necesare, întrucât, din textul art. 113, ele nu rezultă cu evidenţă: a) Angajarea răspunderii o face Guvernul, ca organ colectiv şi solidar, ceea ce presupune o hotărâre în acest sens din partea acestuia. Vrem să spunem, poate mai clar, că angajarea răspunderii politice a Guvernului nu este apanajul primului-ministru, ci „şansa" sau „riscul" întregului Guvern; b) Posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă nici unei condiţii, rămânând aşadar la aprecierea exclusivă a Guvernului oportunitatea iniţiativei lui şi a conţinutului acestei iniţiative; c) Guvernul nu este obligat să-şi angajeze răspunderea, el „poate" să o facă dacă – aşa zicând – „calculele" îi sunt favorabile. Avantajele pentru Guvern şi eficacitatea procedurii angajării răspunderii lui sunt însă indeniabile: a) Guvernul îşi verifică sprijinul parlamentar şi determină polii de interese din interiorul acestuia; b) Obligă Parlamentul ca printr-un vot tacit şi global – ca alternativă la depunerea unei moţiuni de cenzură – să formuleze° extraordinare, atunci când Parlamentul se convoacă de drept (în caz de agresi armată îndreptată împotriva ţării, pe timpul stării de asediu ori a stării de urgenţa când Guvernul a adoptat ordonanţe de urgenţă), precum şi în perioada unu' Pr – t ministru interimar. În asemenea împrejurări, moţiunea de cenzură ar bulversa u> activitatea Parlamentului şi rosturile lui imediate şi stringente.

Judecată de valoare asupra unor diverse probleme, pe care le conţine un program sau o declaraţie, şi care, altfel, ar fi fost probabil rezolvate nuanţat; c) Dacă obiectul angajării răspunderii îi constituie un proiect de lege, proocedurii legislative obişnuite i se substituie una ce a fost redusă la ultima expresie: votul tacit; d) Atunci când nu se depune o moţiune de cenzură, Guvernul îşi consolidează poziţia, lipsa moţiunii echivalând cu un vot de încredere.

Ipotezele de angajare a răspunderii pot fi grupate în două categorii: Å. Angajarea răspunderii asupra unui program sau asupra unei declaraţii de politică generală; B°. Angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege.

A. Distincţia dintre „program" şi „declaraţie" este fragilă156. Totuşi, s-ar putea considera că „programul", deşi nu este punctual, pentru un anumit domeniu, pentru un sector sau pentru rezolvarea

unei probleme determinate, el defineşte, în linii generale, politica pe care Guvernul intenţionează să o transpună în practică. „Declaraţia", după o anumită perioadă de funcţionare a Guvernului, ar fi pretextul reconsolidării sprijinului parlamentar şi al sporirii credibilităţii Guvernului157. Declaraţia este, oricum, mai vagă, programul este mai concret.

Atât una, cât şi cealaltă sunt integrate aceleiaşi proceduri, care are ca rezultat transferarea tehnicii votului tacit şi global în domeniul controlului parlamentar. Într-adevăr, cum precizează art. 113, alin. 3 din Constituţie, dacă Guvernul nu a fost demis, „programul sau declaraţia de politică generală devine obligatorie pentru Guvern" 158.

B. Angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege constituie un „artificiu ingenios" 159 şi-am zice – agresiv pentru obţinerea adoptării unei legi pe o altă cale decât cea obişnuită, bulversând procedura legislativă obişnuită160.

P. Pactet, op. cit., p.; Ph. Parini, op. cit., p. 211. Ibidem.

Formularea nu este potrivită, întrucât, în mod obişnuit, Guvernul nu trebuie să recurgă la procedura angajării răspunderii lui politice pentru ca un „propriu" program sau o „proprie" declaraţie să-i fie obligatorie. Sensul textului ar fi trebuit să fie acela că programul sau declaraţia se consideră acceptate de Parlament. (S-a voit însă să se evite ideea de „însuşire" de către Parlament a programului sau declaraţiei, acestea Jbuind să rămână propriile acte ale Guvernului). 16 () B. Jeanneau, op. cit., p. 290.

Este – spunea Ch. Raig (op. cit., p. 89) – un „veritabil escamotaj ai dreptului filamentului". Cu atât mai mult cu cât, întrucât legea fundamentală nu distinge, într-adevăr, parlamentarii au de ales între: a) Posibilitatea de a nu depune o moţiune de cenzură şi, în această situaţie, textul proiectului de lege161 se consideră adoptat în întregime162, fără un vot explicit asupra lui163; b) Posibilitatea de a depune o moţiune de cenzură, situaţie în care, dacă aceasta nu este admisă, votul negativ asupra moţiunii se transformă într-un vot pozitiv – rezultat din cumulul voturilor negative cu cele de abţinere, precum şi cu cele virtuale ale parlamentarilor absenţi – în favoarea proiectului de lege: c) Posibilitatea de a depune o moţiune de cenzură şi dacă aceasta este admisă, proiectul de lege este respins, iar Guvernul demis.

Totdeauna deci atât votul implicit – prin nedepunerea unei moţiuni de cenzură – cât şi votul explicit au o dublă semnificaţie:

exprimarea poziţiei Parlamentului faţă de Guvern şi exprimarea poziţiei lui faţă de proiectul de lege.

Sistemul este extrem de eficace şi cu dublu rezultat.

Numai în două situaţii, Parlamentul poate reveni asupra legii adoptate în condiţiile arătate, şi anume atunci când Preşedintele Republicii, primind legea pentru promulgare, cere reexaminarea acesteia (art. 113, alin. 4), precum şi atunci când, în condiţiile prevăzute de art. 144, alin. 1, litera „a" şi de art. 145, alin. 1 din Constituţie, Curtea Constituţională formulează o obiecţie de neconstituţionalitate. În prima situaţie, Parlamentul decide, în şedinţa comună a celor două Camere164; în cea de-a doua situaţie, legea este poate fi astfel pus în discuţie atât proiectul unei legi ordinare, cât şi proiectul unei legi organice. (N-ar putea însă face obiectul unei asemenea proceduri proiectul unei legi constituţionale, pentru prea simplul şi suficientul motiv că Guvernul – în sensul art. 146, alin. L din Constituţie – nu are el însuşi iniţiativă în această materie).

161 întrucât Constituţia precizează că este vorba de textul unui „proiect de lege", urmează ca, într-o interpretare restrictivă, să formulăm concluzia că nu poate face obiectul acestei proceduri orice „text" susceptibil de votare.

162 Eventualele amendamente ale parlamentarilor nu sunt supuse discuţiei. Ei pot-face intervenţii pe marginea unui anumit articol din proiect, dar respectivul articol nu se supune votului. Guvernul poate însă să retragă proiectul de lege de pe ordinea de zi sau îl poate transforma într-o iniţiativă legislativă obişnuită.

163 Printr-o voinţă tacită şi prezumată, proiectul de lege este adoptat. (G. Burdeau, oprit, p. 613.)

164 Art. 113, alin. 4 din Constituţie nu precizează cvorumul legal pentru adoptarea legii, după reexaminare, nici dacă cvorumul este diferit, după cum legea este ordinara sau organică. Două soluţii ar fi posibile: a) Având ca reper art. 74, alin. 1 şi 2 din Constituţie, legea organică să fie adoptată cu o majoritate absolută, iar legea ordinara reexaminată potrivit procedurii legislative obişnuite – adică de fiecare Cameră – şi poate fi adoptată în aceeaşi formă cu o majoritate de cel puţin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, ceea ce are ca rezultat înlăturarea obiecţiei de neconstituţionalitate şi promulgarea obligatorie a legii165.

O problemă încă mai stăruie, şi anume aceea de a şti dacă, cu

prilejul reexaminării, deputaţii sau senatorii pot aduce amendamente susceptibile de dezbatere şi de adoptare sau respingere prin vot? Răspunsul este indubitabil afirmativ. Altfel reexaminarea însăşi n-ar mai avea niciun sens. Mai mult chiar, în urma reexaminării, legea poate fi respinsă în întregime166. Aceasta, întrucât legile adoptate prin procedura angajării răspunderii Guvernului nu se bucură de un regim cu o majoritate simplă; b) Având ca reper art. 112, alin. 1, care, pentru admiterea unei moţiuni de cenzură, solicită majoritatea absolută, şi întrucât iniţial legea a fost implicit adoptată prin nedepunerea moţiunii sau prin refuzul moţiunii de cenzură, readoptarea ei – de această dată explicit – să poată fi făcută cu cel puţin majoritatea absolută, înclinăm spre această din urmă soluţie, deoarece ut nune ratio cogit, dacă legea putea fi – implicit – respinsă prin admiterea unei moţiuni de cenzură cu cel puţin majoritatea absolută, ea n-ar putea fi acum adoptată – explicit – cu o majoritate inferioară celei cerută la respingere.

165 O majoritate calificată este, în această situaţie, cu totul justificată, întrucât temeiul reexaminării legii îl constituie neconstituţionalitatea acesteia. Cum se va face însă reexaminarea? În mod obişnuit, legea trimisă spre reexaminare, atunci când Curtea Constituţională formulează o obiecţie de neconstituţionalitate, parcurge procedura urmată la adoptarea ei, în esenţă deci dezbaterea şi votarea, separat, în cele două Camere şi, eventual, medierea. Observând însă dispoziţiile art. 113, alin. 4, dispoziţii derogatorii, de excepţie, s-ar putea spune că acestea trebuie să aibă preeminenţă faţă de cele comune. Aşadar, reexaminarea – şi de această dată – ar urma să se facă în şedinţa comună a celor două Camere. Totuşi, câteva obiecţii posibile la acest raţionament nu trebuie ignorate: a) Art. 113, alin. 4 vizează o ipoteză strictă, aceea a reexaminării la cererea Preşedintelui României şi, ca asemenea ipoteză, ea nu poate fi extrapolată; b) Reexaminarea, în condiţiile art. 145, alin. 1, este ea însăşi o procedură de excepţie: c) Reexaminarea, potrivit art. 145, alin. 1, are la bază un cu totul alt temei – formularea unei obiecţiuni de neconstituţionalitate; d) Dacă s-ar proceda în sensul art. 113, alin. 4, existenţa unei majorităţi calificate a fiecărei Camere ar fi anulată, prevederile art. 145, alin. 1 fiind astfel, practic, înlăturate.

Aceasta n-ar atrage eo ipso demiterea Guvernului. Rezultă limpede din dispoziţiile art. 113, alin. 2 că demiterea Guvernului nu se

poate face decât printr-o moţiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea, iniţială, a proiectului de lege. Dar, bineînţeles, nimic nu împiedică Parlamentul ca, în condiţiile obişnuite, prevăzute de art. 112, să dea curs unei moţiuni de cenzură, retrăgând astfel încrederea acordată Guvernului.

Juridic special. Ele nu sunt – şi nu pot fi – intangibile167, căci s-ar contrazice astfel însuşi sensul dinamismului legislativ.

În literatura juridică s-au adus în atenţie riscurile care pot decurge, „pentru mersul normal al democraţiei parlamentare în România", din punerea în aplicare a prevederilor art. 113, alin. 1 – 3 din Constituţie, cu privire la angajarea răspunderii Guvernului: a) Dacă Guvernul dispune de o majoritate sigură în Parlament, el ar putea face inaplicabilă întreaga procedură legislativă, „în scopul de a da legilor un conţinut cât mai conform intereselor şi aspiraţiilor corpului electoral". Dar, dacă acesta este „riscul", credem că el trebuie acceptat, mai ales că mai presus de democraţia parlamentară se află dezideratele majore ale poporului – ca titular al suveranităţii naţionale – exprimate prin corpul său electoral; b) Dacă majoritatea pe care se sprijină Guvernul este fragilă, el ar putea fi ispitit să utilizeze procedura angajării răspunderii politice „pentru a exercita o presiune morală asupra parlamentarilor, puţin compatibilă cu caracterul independent asigurat mandatului lor". Riscul credem că este anulat prin posibilitatea parlamentarilor de a depune o moţiune de cenzură; c) Prin aplicarea acestei proceduri, rolul Senatului în opera de legiferare „este redus considerabil", ca urmare a faptului că moţiunea de cenzură se adoptă în şedinţe comune ale celor două Camere, şedinţe în cadrul cărora numărul mic al senatorilor nu poate contrabalansa ponderea voturilor deputaţilor. Dar împotriva unei legi adoptate în cadrul unei asemenea proceduri, senatorilor le rămâne calea justiţiei constituţionale, iar procedura reexaminării legii în urma obiecţiei de neconstituţionalitate admise de Curtea Constituţională poate pune în valoare deplină votul senatorilor. Totuşi, nu pot fi ignorate implicaţiile acestei proceduri substitutive de adoptare a legilor: a) Ceea ce parlamentarii votează nu este un proiect de lege, un program sau o declaraţie de politică generală, ci o moţiune de cenzură. Respingerea unei moţiuni de cenzură nu presupune însă întrunirea unor majorităţi, ca în cazul legilor organice şi ordinare, ci a unei majorităţi contra, ceea ce poate duce la situaţii de-a dreptul

167 De altfel este posibil ca obiecţia de neconstituţionalitate a

Curţii Constituţionale să privească legea în întregul ei şi această obiecţie să fie primită de Parlament cu prilejul reexaminării legii.

168 A se vedea: T. Drăganu, op. cit., p. 192 – 195.

Contradictorii; b) Procedura în discuţie anulează distincţia procedurală dintre legile organice şi cele ordinare.

5°. Procedura suspendării din funcţie a Preşedintelui României nu este, în esenţă, o procedură sancţionatoare 69. Ea este o procedură prealabilă şi obligatorie, în vederea demiterji, precum şi o procedură de control parlamentar. De altfel, prin definiţie, suspendarea trebuie precedată de informare şi control. Numai prin aceste operaţii pot fi stabilite motivele suspendării. Un astfel de demers logic rezultă şi din cuprinsul art. 95 din Constituţie, preşedintele României poate fi suspendat din funcţie, de Camera Deputaţilor şi de Senat – în şedinţă comună şi cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor – în cazul săvârşirii unor fapte grave prin care a încălcat prevederile Constituţiei. Curtea Constituţională, pe temeiul art, 114, alin. 1, lit„F", transmite Parlamentului avizul său consultativ pentru propunerea de suspendare din funcţie a preşedintelui. În fine, Preşedintele poate da Parlamentului explicaţii cu privire la faptele ce i se impută.

6°. În termeni identici, sub aspectul valenţelor prerogativelor parlamentare, înscriem aici şi posibilitatea pe care o are Parlamentul ca, în şedinţa comună a Camerelor şi cu votul a cel puţin două treimi din numărul deputaţilor şi senatorilor, să pună sub acuzare pe Preşedintele României pentru înaltă trădare110. Competenţa de

169 A se vedea art. 95, alin. 1 – 3 din Constituţie. Procedura suspendării din funcţie a Preşedintelui României a fost înscrisă, de unii autori, printre mijloacele „controlului de sesizare" a Parlamentului asupra activităţii Preşedintelui Republicii. Aceasta, spre deosebire de „controlul de plină competenţă", cum este cel prevăzut de art. 92, alin. 2 din Constituţie – „aprobarea" mobilizării generale sau parţiale a forţelor armate – şi de art. 92, alin. 3 din Constituţie – „aprobarea „măsurilor pentru respingerea agresiunii. (T. Drăganu, op. cit., p. 179 – 180.)

Aplicând strict principiul „nullum crimen, nulla poena sine lege", cât timp printr-o lege organică, nu sunt definite elementele constitutive ale acestei infracţiuni, condamnarea Preşedintelui pentru o asemenea infracţiune este exclusă. (T. Drăganu, °Peit., p. 182). S-a opinat însă că „înalta trădare" nu trebuie încadrată neapărat într-un

text din Codul penal, ci, Parlamentul, hotărând punerea sub acuzare şi trimiterea în judecată, stabileşte el însuşi faptele şi le califică drept „înaltă trădare". (Fi. Vasilescu, în Constituţia României – adnotată şi comentată, cât. Supra, p. 193. Soluţia a fost, se pare, inspirată de unii doctrinari francezi: M. Prellot, op. cit., p. 684 – 685 şi p. 688; J. Gicquel, op. cit., p. 688; EI. Leclerq, op. cit., p. 591; G. Conac, Fr. Luchaire, °Peit., p. 183). Soluţia oferită este însă inacceptabilă: ea contravine dispoziţiilor categorice ale art. 72, litera „f din Constituţie, conform cărora infracţiunea, pedepsele judecată aparţine Curţii Supreme de Justiţie, în condiţiile legii. Preşedintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare (art. 84, alin. 3).

7°. Pe baza informării în urma controlului parlamentar, Camera Deputaţilor sau Senatul poate cere urmărirea penală „membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exercitarea funcţiei lorm. Dacă s-a cerut urmărirea penală, Preşedintele României poate dispune suspendarea din funcţie a celui în cauză. Trimiterea însă în judecată a unui membru al Guvernului atrage ipso facto suspendarea lui din funcţie. Competenţa de judecată aparţine Curţii Supreme de Justiţie (art. 108, alin. 2).

Deşi sumare, dispoziţiile constituţionale reproduse sunt totuşi suficiente pentru a fixa reperele esenţiale ale acestei instituţii: a) Răspunderea penală172 a membrilor Guvernului – inclusiv deci a primului-ministru – este esenţialmente o răspundere individuală şi pentru fapta proprie; b) Deschiderea urmăririi penale „poate" fi solicitată „numai" de subiectele expres şi limitativ determinate prin Constituţie173; c) Solicitarea deschiderii urmăririi penale, în condiţiile art. 108, alin. 2, poate fi făcută numai pentru faptele săvârşite „în exerciţiul funcţiei ministeriale174; d) Această solicitare nu semnifică eo ipso vinovăţia celui în cauză, nu înlătură deci prezumpţia de nevinovăţie, instituită constituţional în favoarea oricărei persoane (art.

T şi regimul executării acestora se reglementează prin lege organică; Parlamentul nu poate fi în acelaşi timp legislator şi judecător; rolul Curţii Supreme de Justiţie s-ar reduce numai aplicarea pedepsei, Parlamentul fiind acela care, reţinând fapta, ar fi calificat-o. (T. Drăganu, op. cit., p. 183 – 184.)

171 Poate, de asemenea, să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului şi Preşedintele Republicii, dar asupra acestui aspect nu stăruim aici.

172 Răspunderea civilă a membrilor Guvernului poate fi angajată în condiţiile dreptului comun.

173 Textul este criticabil sub două aspecte: a) Termenul „poate" sugerează neîndoios că rămâne la aprecierea subiectelor pe care art. 108, alin. 2 le menţionează dacă să ceară sau nu urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele „săvârşite" – aşadar consumate – în exerciţiul funcţiei lor; b) Termenul „numai" exclude posibilitatea sesizării organelor de urmărire penală din partea altor subiecte, precum şi posibilitatea sesizării din oficiu. Sub ambele aspecte, reglementarea contravine principiului postulat la art. 16, alin. 2 din Constituţie: „Nimeni nu este mai presus de lege".

Ex quo fit, atunci când un ministru săvârşeşte o faptă penală în afara funcţiei ministeriale şi fără o legătură cu ea, urmărirea penală şi judecata se desfăşoară în condiţiile dreptului comun.

23, alin. 8); e) Suspendarea din funcţie a ministrului este facultativă, până la trimiterea lui în judecată, şi de drept, dacă a fost trimis în judecată; f) Judecata aparţine totdeauna Curţii Supreme de Justiţie175. Potrivit art. 68, alin. 2 din Constituţie, calitatea de deputat sau de senator este compatibilă cu funcţia de membru al Guvernului. Aşa fiind, dacă un ministru – în acelaşi timp deputat sau senator săvârşeşte o faptă penală, lui îi vor fi aplicabile dispoziţiile art. 108, alin. 2, până aici comentate, sau cele ale art. 69 cu privire la imunitatea parlamentară? Depinde de calitatea în care s-a manifestat: – a) Dacă a acţionat ca ministru şi în exerciţiul funcţiei lui, se va face aplicarea art. 108, alin. 2, cererea de deschidere a urmăririi penale, făcută de Camera din care face parte, semnificând totodată, în sensul art. 69, încuviinţarea acesteia pentru trimiterea lui în judecată. Când cererea de deschidere a urmăririi penale aparţine celeilalte Camere sau Preşedintelui României, se va face aplicarea art. Q>9) pentrov ridicarea imunităţii parlamentare de către Camera al cărei membru este; b) Dacă a acţionat ca parlamentar şi în exercitarea mandatului, potrivit art. 70 din Constituţie, el nu răspunde juridiceşte; c) Dacă a acţionat ca simplă persoană, în afara funcţiei ministeriale şi a mandatului parlamentar, va răspunde penal, dar numai după încuviinţarea trimiterii lui în judecată de către Camera din care face parte, aşa cum prevede mik%9 din legea fundamentală.

Secţiunea a 3-a FUNCŢIA DELIBERATIVĂ

Voinţa Parlamentului nu se exprimă numai prin lege – acest

„verb perfect ai dreptului" – ci în multe alte moduri (de exemplu, prin hotărâri normative sau individuale ori prin acte cu un caracter exclusiv politic) şi în mai multe alte situaţii decât cele legislative. Concis şi clar, funcţia deliberativă nu se identifică cu funcţia în sensul celor prevăzute de art. 108, alin. 3 din Constituţie, printr-o lege privind responsabilitatea ministerială se stabilesc „cazurile" de răspundere şi „pedepsele" aplicabile membrilor Guvernului. Aşadar, această lege poate să se abată de la cea comună sub cel puţin două aspecte: incriminarea doar a anumitor fapte ca infracţiuni, aPlicarea doar a anumitor pedepse. Sub ambele aspecte, legea va fi discutabilă, mai ales dacă ea va avea ca rezultat instaurarea unui regim penal privilegiat.

Legislativă. Prima are o sferă mai largă; cea de-a doua este o componentă a celei dintâi.

Totuşi, Parlamentul excelează ca autoritate legiuitoare Această preţiozitate îşi găseşte confirmarea şi în Constituţie-Parlamentul este „unica autoritate legiuitoare a ţării" (art. 58, alin. 1) Iată motivul pentru care, examinând funcţia deliberativă a Parlamentului, examinăm în fapt funcţia lui legislativă.

218. Actele juridice ale Parlamentului. Camera Deputaţilor şi Senatul – ne precizează art. 64 din Constituţie – adoptă legi hotărâri şi moţiuni. Indicarea „actelor juridice" ale celor două Camere – şi implicit ale Parlamentului – este expresă şi limitativă176. Aşa fiind într-un posibil silogism disjunctiv, urmează să conchidem: sau Camerele şi Parlamentul nu pot emite alte acte juridice sau, emiţând acte ce poartă o altă denumire, ele trebuie considerate ca fiind o varietate a celor arătate. Cea de-a doua ipoteză corespunde realităţii, pentru că, bunăoară, fiecare Cameră îşi adoptă propriul ei „regulament". (în opinia noastră, aceasta este o hotărâre cu caracter normativ).

1 °. T.p. pup – incluzându-le aici, în sens larg, şi pe cele constituţionale – sunt acte juridice supreme în arhitectura sistemului juridici7. Ele se află la vârtul piramidei surselor formale ale

176 în sensul că enumerarea actelor juridice ale Parlamentului este limitativă, că ele sunt „numerus clausus", a se vedea de asemenea: M. Constantinescu, I. Muraru, op. cit., p. 116. În opinia lui T. Drăganu (op. cit., p. 230 – 231) enumerarea făcută de art. 64 din Constituţie nu este limitativă, întrucât nu există nicio piedică de ordin constituţional ca Parlamentului să i se confere prin legi organice sau ordinare şi alte atribuţii decât cele enumerate de Constituţie, în exercitarea cărora să

se instituie o modalitate procedurală specifică, concretizată în acte care, prin conţinutul şi forţa lor juridică, se deosebesc de legile constituţionale, organice şi ordinare, ca şi de hotărârile propriu-zise ale Parlamentului. Aşa cum am arătat şi în ediţia anterioară a acestei lucrări, enumerarea limitativă a actelor juridice ale Parlamentului – pentru înscrierea lor într-un sistem organic de norme, coerent şi stabil, ca dimensiune a statului de drept – nu implică necondiţionat concluzia că nu pot exista, excepţional, acte care să poarte o altă denumire. Numai că asemenea acte vor trebui considerate varietăţi ale celor enumerate de Constituţie, nu tipuri distincte, deosebite de cele enumerate, în afara prevederilor constituţionale. Aşa fiind, de exemplu, actul la care se referă art. 6 al Legii nr. 33/1994 este, sub aspect formal, o „lege" sau – în sensul celor spuse – o varietate de lege; „deciziile" Camerelor de convocare în sesiune extraordinară sunt o varietate de „hotărâri".

177 Constatarea irepresibilă ne sugerează o întrebare retorică: dacă legea domină în ierarhia normelor juridice, parlamentul nu domină el însuşi în ierarhia puterilor publice? Un răspuns afirmativ ar fi iarăşi un motiv pentru desacralizarea principiu'111 dreptului. Rezultă de aici că: a) Toate celelalte acte juridice normative – tppot contrazice legea existentă; nu o pot dilata, nu o pot restrânge, nu o pot abroga; b) Dimpotrivă, stă la discreţia legii posibilitatea de a modifica sau de a anula orice acte juridice normative, ce-i sunt de altfel subordonate; c) Legea nu poate fi modificată sau abrogată decât de ea însăşi. Totuşi, relaţia dintre lege şi celelalte acte juridice normative, aparţinând altor autorităţi publice, este modulară. Uneori legea însăşi fixează reglementarea în detaliu. Într-o asemenea situaţie, „spaţiul de mişcare" al altoracte normative subordonate ei este extrem de îngust sau, practic, inexistent, alteori însă legea fixează doar cadrul reglementării, „bornele" dincolo de care nu se poate trece. Acum „spaţiul de mişcare" e mai larg, dacă „legea cadru" nu reclamă ea însăşi, expres, tot o lege, care să-i precizeze şi să-i detalieze reglementarea. (De exemplu, potrivit art. 72, alin. 3, prin lege organică se reglementează regimul juridic „general" al proprietăţii şi al moştenirii, „regimul general" privind raporturile de muncă, sindicatele şi protecţia socială, „regimul general" al cultelor etc. Dar, totodată, prin corelare cu aceste dispoziţii, art. 41, alin. 1 precizează că limitele şi conţinutul dreptului de proprietate „sunt stabilite de lege", art. 9 menţionează că

sindicatele se constituie şi îşi desfăşoară activitatea „în condiţiile legii", potrivit art. 29, alin. 3 cultele religioase se organizează „în condiţiile legii" etc, etc.

2°. Hotărârile, ca varietate a actelor juridice ale Camerelor şi ale Parlamentului, „se deosebesc de legi sub un întreit aspect: prin forţa lor juridică, prin conţinutul lor şi prin procedura de adoptare. Astfel: a) Hotărârile au o forţă juridică inferioară legilor; b) Ele pol avea un conţinut normativ, hotărârile sunt emise fie pentru aplicarea legilor, fie pentru detalierea lor; c) Din punct de vedere procedural. Deosebirile sunt numeroase şi mai evidente: hotărârile pot să fie şi emanaţia de voinţă a unei singure Camere: regulile privitoare la iniţiativa legislativă nu le sunt întocmai aplicabile; ca regulă, hotărârile Camerelor se adoptă cu majoritatea simplă, dacă legea fundamentală nu prevede altfel (art. 102, alin. 1 şi alin. 3 din Constituţie); înainte de adoptare, ele nu comportă examinarea în una sau în mai multe comisii permanente; nu sunt supuse promulgării; nu fac obiectul controlului de constituţionalitate din partea Curţii priei puterilor în stat, sau, oricum, pentru a-i da o altă semnificaţie decât cea funciară.

Constituţionale; nu trebuie, în mod necesar, să fie publicate în „Monitorul Oficial" al României.

3°. Mnţiunilerştevendică mai greu statutul de acte juridice Ip fiind de fapt o varietate a hotărârilor178.

Termenul „moţiune" are, în context, un sens mai larg decât „moţiunea de cenzură". El semnifică o „rezoluţie" 179, adică un text votat de un organ deliberant, privitor la funcţionarea sa sau pentru a-şi exprima opinia1110 ori voinţa asupra unei problemedeterminate. Distincţia dintre moţiune şi lege este evidentă, sub aceleaşi aspecte delimitatoare ca şi cele dintre legi şi hotărâri. Aşezarea însă a moţiunilor alături de hotărâri poate a fi o sursă de ambiguităţi. Regulamentele Camerelor oferă câteva criterii procedurale şi demarcatoare181.

219. Raportul dintre legi şi hotărârile Guvernului. Aceasta este una dintre cele mai complexe probleme în sistemul de exigenţe normative, pentru că, în esenţă, chestiunea este aceea de a şti dacă Guvernul poate sau nu, prin hotărârile sale, să procedeze la reglementarea primară a unor relaţii sociale.

Două concepţii au devenit manifeste în această privinţă: a) Teoria monopolului legislativ al reglementărilor primare; b) Teoria

obligativităţii reglementării legislative primare numai a celor mai importante relaţii sociale182.

În sensul primei teorii, toate actele normative ale organelor administraţiei – inclusiv deci ale Guvernului – trebuie să-şi aibă izvorul şi temeiul într-o reglementare stabilită prin lege, care să

178 în sens comun, „moţiunea" este o propunere făcută şi adoptată într-o adunare.

179 Chiar şi aşa, actul are semnificaţia unei „hotărâri" adoptată în urma unor dezbateri colective.

180 Moţiunile pot deci avea şi un caracter exclusiv politic.

181 Moţiunile se adoptă cu votul majorităţii membrilor prezenţi; în cazul moţiunilor adoptate în şedinţa comună a Camerelor, dacă există paritate de voturi, votul preşedintelui care conduce lucrările este decisiv; o moţiune poate fi iniţiată de un număr determinat de deputaţi sau senatori; până la încheierea dezbaterii unei moţiuni, un deputat sau un senator nu poate semna o altă moţiune cu privire la aceeaşi problemă; la moţiunile prezentate nu pot fi depuse amendamente. (Fireşte că, moţiunile despre care se face aici vorbire nu trebuie confundate cu moţiunea de cenzură, care are un regim constituţional distinct).

182 Pe larg, a se vedea: T. Drăganu, Supremaţia legii, Editura „Dacia", 1982, p. 96 Şi urm.

Determine nu numai competenţa organului chemat să le emită, dar şi cuprinsul normelor pe care ele urmează să le formuleze. Astfel privite lucrurile, este limpede, numai reglementarea legislativă poate fi primară, celelalte norme juridice trebuind să aibă un caracter derivat şi secundar în raport cu-legea.

În sensul celei de-a doua teorii, relaţiile sociale de importanţă secundară pot fi reglementate primar şi prin acte normative ale autorităţilor administrative, aşadar şi prin hotărâri ale Guvernului.

În ce ne priveşte, ne-am ataşat şi, nuanţat, ne reataşăm primei concepţii: a) Potrivit art. 107, alin. 2 din Constituţie, „hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor". Din această concisă, limpede şi fermă dispoziţie – având semnificaţia unui principiu constituţional – nu putem deduce o altă concluzie decât aceea că, totdeauna, legea trebuie să preexiste hotărârii sau că, altfel zis, hotărârea este un act juridic normativ secundum legem; b) Singura derogare de la principiul postulat de art. 58, alin. 1, care proclamă că Parlamentul este „unica

autoritate legiuitoare a ţării", este delegarea legislativă (art. 114). Abaterea nu este însă totală şi, ca atare, ea nu semnifică repudierea în întregime a principiului postulat. Pentru ca Guvernul să poată emite ordonanţe în domenii susceptibile de reglementare prin lege, Parlamentul trebuie să adopte o „lege specială de abilitare" în acest sens, care va stabili „domeniul şi data până la care se pot emite ordonanţe". Dacă legea de abilitate o cere, ordonanţele se supun aprobării Parlamentului, „potrivit procedurii legislative". Altfel ele încetează să mai producă efecte. Totuşi, legea de abilitare poate să nu ceară ca ordonanţa să fie supusă aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative. Însemnând deci că ea rămâne în vigoare ca act guvernamental de reglementare primară a unor relaţii sociale183. Apoi, în cazuri excepţionale, Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă, care intră în vigoare după depunerea lor spre aprobare la Parlament.

Abstracţie făcând de cele două excepţii minime, putem conclude că, întrucât Constituţia nu a delimitat domeniul legislativ de

Forţând argumentarea, s-ar putea spune că şi într-o asemenea situaţie ordonanţa a fost emisă pe baza legii, întrucât ea a fost precedată de abilitarea Parlamentului. Fie, dar legea specială de abilitare a indicat doar „domeniul" în care poate fi emisă Ordonanţa, nu şi conţinutul reglementării. (O altă judecată nu este posibilă, decât Păcătuind printr-un sofism).

Cel al hotărârilor Guvernului, iar, pe de altă parte, potrivit art. 107, alin. 2, hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor, în principiu, domeniul hotărârilor este totdeauna dependent de domeniul legilor, că hotărârile se mărginesc pur şi simplu la organizarea executării legilor şi că, chiar atunci când se substituie acestora, o fac pe baza unei delegări precizată tot într-o lege.

Mai simplă, mult mai simplă este relaţia verticală dintre lege şi hotărârile Guvernului. Hotărârile sunt subordonate legilor. Primatul legii în ierarhia actelor juridice normative este accentuată prin câteva dispoziţii constituţionale cu totul grăitoare: a) Legile nu pot face obiectul contenciosului administrativ (art. 48, alin. 1); b) Instanţele judecătoreşti, altele decât cele de contencios administrativ, nu pot nici ele să decidă asupra valabilităţii unei legi, excepţia de neconstituţionalitate ridicată în faţa lor urmând să fie rezolvată de Curtea Constituţională (art. 144, alin. 1, litera „e"); c) Atunci când

Curtea Constituţională, la sesizarea făcută în condiţiile art. 144, lit. „A", admite obiecţia de neconstituţionalitate a legii, ad extremum decide în exclusivitate şi infailibil autorul legii (art. 145, alin. 1).

220. Actele Parlamentului exclusiv politice. Despre această categorie de acte nu se face vorbire în Constituţie184. Dar trebuie să o admitem. Iar practica noastră perlamentară a confirmat-o deja, în varii împrejurări. (De altfel, ulterior Constituţiei, actele cu caracter exclusiv politic au fost indicate de art. 1, pct. 22 din Regulamentul şedinţelor comune.)

Actele cu caracter exclusiv politic sunt diverse – declaraţii, apeluri, moţiuni, mesaje, scrisori, declaraţii-apel, rezoluţii etc.

— În funcţie de obiectul actului, de destinatar şi de scopul urmărit. Denumirea actului rămâne însă chestiunea cea mai puţin importantă. Esenţial este faptul că aceste acte nu produc efecte juridice. Ele au o rezonanţă şi eventual un rezultat exclusiv politice.

— 221. Legea – criteriile legii sau definirea legii. Demersul având ca obiect definirea legii îşi poate constitui ca reper un criteriu pur organic şi formal, un criteriu material sau un criteriu mixt, organic şi material.

184 Ele sunt deci „numerus apertus", ca expresie a libertăţii politice ce implică şi Pe aceea a formelor sale de exprimare. (M. Constantinescu, I. Muraru, op. cit., p55.) Regulamentele celor două Camere se referă însă la mesaje, declaraţii, rezoluţii Ş „te acte politice".

Potrivit criteriului organic şi formal, legea se recunoaşte prin autorul ei şi, în subsidiar, prin procedura ei de adoptare. Ar fi deci lege actul juridic votat de organul legiuitor şi după procedura legislativă. Cu alte cuvinte, organul legiuitor este acela care imprimă caracter de lege actului adoptat. Conţinutul legii, adică elementul ei material, fie este ignorat, fie nu îndeplineşte nicio funcţie determinativă pentru calificarea actului.

Acesta viziune asupra legii este specifică acelor ambianţe istorice în care organul legiuitor dispune de o „putere de suveranitate", întrucât el îşi sprijină autoritatea şi prerogativele pe mandatul primit din partea poporului, iar domeiul legii este nelimitat, precum este şi cel al voinţei generale185. Legea este astfel identificată cu suveranitatea. Este lege tot ce votează parlamentul, ca expresie a voinţei generale.

Înclinaţiile spre a defini legea având drept criteriu exclusiv

autorul ei şi procedura urmată pentru adoptarea acesteia, poate fi dedusă şi din câteva dintre textele Constituţiei româneşti186 Astfel, potrivit art. 2 din Constituţie, suveranitatea naţională aparţine numai poporului şi, obişnuit, el o exercită prin organele sale reprezentative; Parlamentul – spune art. 58 – este „organul reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării"; în exercitarea mandatului, deputaţii şi senatorii se află în serviciul poporului, orice

185 R. Carré de Malberg, La loi, expression de la volontă generale, 1931, eh. II, nr. 34 şi 24; G. Burdeau, op. cit., p. 573 – 574; P. Avril, J. Gicquel, op. cit., p. 121 – 122; B. Jeanneau, op. cit., p. 245; P. Pactet, op. cit., p. 508 – 509; J. Gicquel, op. cit., p. 786.

186 în „Tezele pentru elaborarea proiectului de Constituţie a României" s-a spus însă mai mult şi mai direct: „Legea este actul normativ adoptat de Parlament sau prin referendum". Numai preocuparea de a înlătura, pe cât a fost posibil, formulările cu caracter de definiţie sau putând sugera o posibilă definiţie a făcut ca acest text să nu fie, parţial, reiterat în proiect, deşi el fusese sancţionat de Adunarea Constituantă. În aceleaşi „teze" era prefigurat domeniul legii, precizându-se în final că „Parlamentul poate reglementa prin lege în orice alte domenii decât cele arătate". S-a renunţat însă la acest mod de configurare a domeniului legii, întrucât: a) Omnipotenţa legiuitoare a Parlamentului rezultă din calificarea acestuia ca „unică autoritate legiuitoare a ţării"; b) Prerogativele Guvernului de a reglementa cu valoare de lege sunt restrictiv şi condiţionat recunoscute numai prin procedeul tehnic al delegării legislative; c) Mai utilă şi mai necesară s-a dovedit a fi delimitarea „materiei" legilor constituţionale şi a egilor organice de cea a legilor ordinare, decât încercarea, sortită eşecului, de a indica exhaustiv domeniul legii.

Mandat imperativ fiind nul (art. 66); Guvernul poate emite ordonanţe numai în domenii care nu fac obiectul legilor organice şi numai pe baza unei legi de abilitare (art. 114), altminteri el putând emite hotărâri doar „pentru organizarea executării legilor (art. 107). În fine, art. 73 – 78 ale Constituţiei fixează regulile specifice procedurii legislative.

Definirea legii potrivit criteriului organic şi formal poate fi sursa câtorva dileme şi, în plus, are câteva alte inconveniente: a) Valoarea distinctă a legii, semnificaţiile şi implicaţiile ei sunt deduse din elemente exterioare, extrinseci actului, ignorându-i astfel sau

minimalizându-i trăsăturile intrinseci; b) Este ilogic să admiţi că există formă fără conţinut. Aşa fiind, ut nune ratio cogit, în definirea legii nu se poate face abstracţie de conţinutul ei; c) Este posibil ca parlamentul (unicameral) sau Camerele acestuia (în şedinţă comună) să adopte acte juridice normative după o procedură similară cele legislative, şi totuşi, respectivele acte să nu fie legi (de exemplu, hotărârile); d) Unele acte au forţa juridică a legii, deşi ele nu sunt de provenienţă parlamentară şi nu sunt adoptate potrivit cu regulile procedurii legislative. (Este cazul ordonanţelor emise de Guvern pe baza unei legi de abilitare.); e) Având drept reper exclusiv criteriul organic şi formal, definiţia legii este una preliminară şi necaracteristică, întrucât, astfel definită, legea poate avea ca obiect orice materie şi ea poate cuprinde norme aplicabile la un caz particular.

Potrivit criteriului material, legea se defineşte prin conţinutul ei, adică ţinând seama de „materia" (relaţiile sociale) care fac obiectul

— L an reglementării. Aceasta presupune însă enumerarea, prin constituţie, a materiilor rezervate reglementării prin lege188. Şi o asemenea enumerare este posibilă numai dacă, ab initio, „puterea legiuitoare" şi „puterea executivă" înţeleg să-şi partajeze competenţa de a reglementa. Dacă, însă, parlamentul îşi arogă plenitudinea şi exclusivitatea reglementării – tendinţă remarcată şi în viaţa noastră

187 Uneori, voind să se exprime ideea de conţint al legii, se precizează că legea cuprinde reguli juridice generale, impersonale şi de aplicaţie repetată. Dar astfel se defineşte nu legea, ci genul ei proxim: actul juridic normativ.

188 Izolat şi Complinitor, uneori Constituţia evocă domeniul legii. (De exemplu, art. 8, p. 11, 15, 18, 23, 27, 32, 39, 40, 45, 49, 52, 71, 100, 114, 120, 124, 126, 128, 135, 136, 138).

Parlamentară189 – criteriul material de definire a legii devine imprecis şi el este, aşadar, inutil. Oricum, acest criteriu – în sine şi singur – nu este suficient pentru a asigura definirea adecvată a legii; a) Şi el „păcătuieşte" prin unilateralitate, căci nu există conţinut fără formă, forma constituind cel mai adesea mijlocul de obiectivare a conţinutului; b) Dacă decisiv şi exclusiv în definirea legii rămâne criteriul material, atunci unele dintre actele juridice normative, provenind de la alte organe ale statului decât cel legiuitor, vor fi, poate, considerate „legi", numai pentru că, prin conţinutul lor, justifică o atare calificare; c) Admiţând că elementul caracteristic al legii trebuie

descoperit în chiar natura ei, iar nu în aspectele exterioare şi formale, stăruie totuşi întrebarea care este acea însuşire, trăsătură, particularitate, cuprinsă în conţinutul legii, care o individualizează, făcând-o să se deosebească de alte acte juridice normative (sfera relaţiilor sociale? Importanţa acestora? Valorile la care se raportează acele relaţii?). Este o simplă întrebare retorică. Aşadar, criteriul material nu rezolvă problema definirii legii, ci doar o deplasează.

Conjugând cele două criterii, legea poate fi definită ca fiind actul juridic normativ adoptat de către organul legiuitor şi după procedura stabilită în acest scop, prin care, în cadrul competenţei sale legislative, acesta stabileşte reguli generale şi de aplicaţie repetată a căror aplicare este asigurată prin virtualitatea coerciţiunii statale. Competenţa legislativă este precizată prin Constituţie, sau ea este considerată ca atare de către însuşi organul legiuitor, pe baza şi în limitele stabilite de Constituţie, în virtutea supremaţiei şi plenitudinii lui legislative.

Legea astfel definită nu reprezintă simpla sumă a criteriului organic şi a celui material; ea este produsul acestora, rezultatul interacţiunii lor.

Să recunoaştem însă că în condiţiile în care nu este stabilită o competenţă legislativă de atribuţiune, sau chiar stabilită fiind o asemenea competenţă, dacă parlamentul poate legifera în orice alte domenii, criteriul material de definire a legii devine pur şi simplu inoperant sau, cel mult, el are o semnificaţie restrânsă.

Competenţa legislativă a Parlamentului român nu este una de atribuţiune, prevăzută de Constituţie şi limitată de ea. Este o competenţă virtuală, nelimitată.

Întrucât Constituţia distinge ea însăşi mai multe categorii de legi – legi ordinare, legi organice şi legi constituţionale – diversificarea procedurilor legislative, demultiplicarea sau accelerarea acestora a fost necesară, observând natura distinctă a unor legi (legile financiare, legile de ratificare a tratatelor internaţionale, legile de abilitare).

Aşa fiind, este justificat să distingem între procedura legislativă ordinară, normală, comună, obişnuită şi procedura legislativă excepţională, derogatorie, specifică, concurentă.

F – (5 Iây Procedura legislativă ordinară, comună sau obişnuita. Logica internă şi structura procedurii legislative. Procedura legislativă este esenţialmente funcţională, ea având ca scop final adoptarea unei

decizii. Este o procedură contradictorie şi repetitivă, în acelaşi timp 190. Contradictorie, în sensul că – prin analogie – ea se aseamănă cu dezbaterile contencioase. Repetitivă, întrucât odată dobândit votul într-o Cameră, procesul legislativ reîncepe în cealaltă Cameră. (Poate fi acesta un avantaj sau un dezavantaj care rezultă din bicameralism).

Adoptarea unei legi comportă două faze distincte: una preliminară, constând în elaborarea proiectului, depunerea lui şi dezbaterea acestuia în una sau mai multe comisii; alta – de dezbatere şi decizie, exclusiv în Camerele Parlamentului.

În faza preliminară pot fi marcate trei etape distincte: iniţiativa legislativă, avizarea din partea Consiliului Legislativ şi dezbaterea proiectului în una sau mai multe comisii permanente, care, după caz, întocmesc un raport sau un aviz.

A. Iniţiativa legislativă aparţine Guvernului, deputaţilor, senatorilor, precum şi unui număr de cel puţin 250.000 de cetăţeni cu drept de vot. Iniţiativa poate lua forma unui „proiect" sau a unei „propuneri" 191.

190 P. Avril, J. Gicquel, op. cit., p. 137; J. Gicquel, op. cit., p. 717.

191 Acesta înseamnă că Guvernul se exprimă ca subiect ai dreptului de iniţiativă legislativă în calitatea sa de organ colectiv şi solidar. Asupra proiectului de lege el trebuie deci să delibereze în plenul său. (Totuşi, J.

— F. Aubert considera că dreptul de iniţiativă legislativa recunoscut Guvernului este fundamental şi el bulversează echilibrul puterilor. A se vedea: Trăite de droit constitutionnel suisse, Neuchitel, 1967, nr. 188, p. 1516).

Întâietatea iniţiativei legislative revine Guvernului. Nu cu intenţia de a semnifica astfel preeminenţa acestuia faţă de parlamentari şi faţă de cetăţeni, ci din considerente de ordin tehnic şi politic: a) Proiectul trebuie elaborat conform exigenţelor de tehnică legislativă; b) Guvernul transmite proiectele de legi pentru realizarea programului său guvernamental, acceptat de Parlament cu ocazia investiturii, iar uneori angajându-şi chiar răspunderea politică.

Iniţiativa parlamentarilor apare destul de rar: a) Ea presupune, de asemenea, elaborarea propunerii legislative „în forma cerută pentru proiectele de legi", aşadar potrivit rigorilor de tehnică legislativă; b) Şansele de reuşită ale iniţiativei lor sunt mult diminuate, în condiţiile unei diversităţi politice accentuate în interiorul Parlamentului; yc) În

practică, parlamentarii dispun de un instrument mult mai lesnicios şi mai eficace decât iniţiativa legislativă – nu însă la fel de spectaculos – pentru a se implica în procesul legislativ – amendamentele. Amendamentul se realizează faptic – cum spunea J. Gicquel – ca un „corolar ai dreptului de iniţiativă legislativă", pe calea lui „accesoriul substituindu-se principalului" 192.

Iniţiativa legislativă a parlamentarilor are un caracter individual. Acestea nu înseamnă însă că parlamentarul însuşi are un „drept individual de iniţiativă legislativă". Atunci când o exercită, el nu acţionează în vederea valorificării unui „interes personal", ci ca agent investit cu o anumită competenţă în cadrul Camerei din care face parte. El este mandatat de alegătorii săi să-i reprezinte într-un organ de stat determinat: Camera Deputaţilor sau Senatul. Aşa fiind, deputaţii vor putea să-şi exercite iniţiativa legislativă numai depunând proiecte de legi la Camera Deputaţilor, iar senatorii la Senat. În fine, faptul că, în cazul legilor organice şi ordinare, iniţiativa aparţine membrilor Parlamentului cu titlu individual nu este de natură să ducă la concluzia că aceştia, fiecare în Camera în care este ales, nu ar putea să o exercite împreună cu alţi membri ai Camerei respective 193.

În unele ţări – dar, din păcate, nu şi la noi – s-au instituit proceduri specifice sancţionatoare faţă de amendamentele improvizate, dilatorii sau demagogice (de exemplu, în Anglia aşa-numita procedură „cangur", adică dreptul speakerului de a înlătura din dezbateri asemenea amendamente, în Franţa aşa-numita tehnică a „votului blocat", adunarea urmând să se pronunţe doar asupra amendamentelor acceptate sau aproape de Guvern). În sistemul nostru actual, singura soluţie faţă de amendamentele fleviate de la scopul lor real rămâne „ghilotinarea" lor prin votul majorităţii.

M. Constantinescu, I. Muraru, op. cit., p. 221 – 223; T. Drăganu, op. cit., p. 124 – Iniţiativa cetăţenilor este – şi ea – anevoioasă, aflându-se sub imperiul aceloraşi exigenţe de tehnică legislativă. Ea este însă limitată şi sub alte două aspecte: unul formal, celălalt material. Pentru a-şi produce efectele, iniţiativa cetăţenilor trebuie să întrunească cerinţele unei duble reprezentativităţi: cel puţin 250.000 de susţinători, proveniţi din cel puţin un sfert din judeţele ţării, iar în fiecare dintre aceste judeţe sau în municipiul Bucureşti să se înregistreze cel puţin 10.000 de semnături în sprijinul iniţiativei 194. Sub aspect material, iniţiativa cetăţenilor este limitată, întrucât ea nu

poate avea ca obiect probleme fiscale, cele cu caracter internaţional, amnistia şi graţierea colectivă. În fine, sub ambele aspecte, iniţiativa legislativă a cetăţenilor este supusă verificării Curţii Constituţionale.

Iniţiativa legislativă se realizează în baza unui drept de iniţiativă, ceea ce înseamnă că, atunci când unul dintre subiectele acestui drept îşi exercită prerogativa sa, recunoscută prin lege, Camera sesizată are obligaţia – corelativă dreptului exercitat – să se pronunţe asupra proiectului 195.

Proiectele de legi care provin de la Guvern se pot trimite oricăreia dintre Camere, care, după adoptare, le transmite celeilalte; propunerile de legi, provenind de la parlamentari sau de la cetăţeni, se depun la Camera ai cărei membri le-au formulat sau căreia i s-a transmis iniţiativa cetăţenilor, care, de asemenea, după adoptare, le înaintează celeilalte Camere. Dacă în aceeaşi problemă

194 Curtea Constituţională a decis, implicit, că în cazul iniţiativei legislative a cetăţenilor condiţia de dispersie teritorială este îndeplinită dacă, în cel puţin un sfert din judeţele ţării, sunt cel puţin 10.000 de semnături în fiecare judeţ, diferenţa de semnături până la limita minimă de 250.000 putându-se realiza, indiferent de numărul acestora, din oricare dintre celelalte judeţe. (Hotărârea nr. 1 şi Hotărârea nr. 2 din 27 iulie 1995.)

195 în sens larg vorbind şi în afara exigenţelor constituţionale, „propuneri legislative" pot face şi alte subiecte decât cele expres şi limitativ arătate. Numai că astfel de propuneri nu obligă Camera sesizată să le ia în discuţie şi să se pronunţe asupra lor, cât timp unul dintre subiectele dreptului de iniţiativă nu şi-l însuşeşte pentru a-l prezenta în nume propriu. Dici breviter, obligaţia în discuţie nu se asociază oricărei „propuneri".

LSSPct. 13 de la Titlul III, capitolul I al „tezelor" supuse deliberării Adunării Constituante a provocat dezbateri ample şi ritoase din partea parlamentarilor, incriminându-se mai ales două dintre precizările făcute în cuprinsul acestui punct: a) proiectele de legi de provenienţă parlamentară şi populară „înainte de dezbatere se trimit Guvernului"; b) aceleaşi proiecte, precum şi amendamentele formulate de membrii Parlamentului, „a căror adoptare conduce la diminuarea resurselor publice

Parlamentul este sesizat atât cu un proiect de lege la

Guvern, cât şi cu un proiect de lege provenind (Lrovenind (Ltre

celelalte subiecte ale dreptului de iniţiativă legisl – a unui d rea acestora începe cu proiectul aparţinând Guvernului, vă dezbat

Proiectele de legi şi propunerile legislative tK, de o expunere de motive şi ele trebuie redactate în formule însoţit; et normativ. Proiectele se înregistrează de către biro-poprie unu1 în ordinea prezentării lor, şi sunt aduse la cunoştinţa (Permanen jfna sa şedinţă, prin anunţarea titlului şi a iniţiatorului j-erei, în pl se imprimă şi se distribuie parlamentarilor de îndatăăstora. Elfi înscrise pe ordinea de zi decât după trecerea unui tern dar nu Prie – fixat în regulamente. 1 – de refl".

B. Avizarea proiectului de lege de către Consf, v – ca organ consultativ de specialitate al Pailamentx-Legistal.

— Precizează art. 79, alin. 1 din Constituţie – se f-1 Avizar/ea sistematizării, verificării şi coordonării întregii le6 „în ved-/ul Consiliului Legislativ are un caracter consultativ 197. Plaţii". Avi sau la crearea sau agravarea unor cheltuieli publice sunt admt – – Pă consultarea Guvernului. Obiecţiunile la prima precizare nu şi-ar j. ° e numai d/jai ales dacă s-ar fi fixat un termen în care Guvernul urma să-şi co avut rostul, în esenţă, opinia Guvernului ar fi avut semnificaţia unui „aviz cons-iice opinia* jos util pentru a se preveni paralelismele şi contradicţiile în exerci. Toliv", neînd-e iniţiativă legislativă, dar şi pentru pregătirea aplicării legii, în *" dreptului ţi. Aşadar, n-ar fi avut un astfel de aviz niciun fel de consecinţe negrul adoptării & liberă a dreptului de iniţiativă legislativă şi în valorizarea acest e în examinare Parlament. Dimpotrivă, avizul „consultativ" – şi numai „consultaţi drept de de Ut înscrie ca premisă a eficacităţii viitoarei legi. Vanitatea s-a dovedit ţ s-ar fi pipă i i găi decât logica şi raţiunea. Prin cea de-a doua precizare s-a mers, găinai putem a departe şi reacţia parlamentarilor era nu numai aşteptată, dar şi tr-adevăr, p îi „admisibil" ar fi depăşit orice bune intenţii. Avizul negativ al Guvol1 5 – Tern Wijt semnificaţia unui veritabil veto. Avizul său pozitiv ar fi însemnat cocului ar fi a 1 legislativ. Oricum, deci, inadmisibil. Guvernul ar fi devenit un cerbef torat la procer legislative. Soluţia la care s-a ajuns, în textul Constituţiei, este rezo – prerogativele „ambele părţi": „În cazul în care o iniţiativă legislativă imfy/bilă şi satisfacă prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor socilcă modificare obligatorie solicitarea de la Guvern sau de la celelalte organe, 5 de stat" ei publice a informaţiilor necesare (art. 110, alin. 1.

Teza a doua). ŞIJ administraţia dezbateri a unui membru al Guvernului sau chiar intervenţia acestui—* prezenţă acoperă exigenţele art. 110, alin. 1 din Constituţie, Guvernul trebuL1" dezbateri, de punctul de vedere ca organ colectiv şi solidar. (în acelaşi sens-şi exprin-i Constituţionale, nr. 36 din 2 aprilie 1996.) becizia Curf „Potrivit art. 79, alin. 1 din Constituţie şi art. 4 din Legea nr. s\par sânfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Legislativ, ac (51993 privir" a avizează n în cazul propunerilor legislative iniţiate de cetăţeni, preşedintele respectivei Camere, înainte de sesizarea în fond a comisiei permanente competente, va solicita Curţii Constituţionale verificarea îndeplinirii condiţiilor constituţionale pentru exercitarea iniţiativei legislative.

C. Examinarea în comisia parlamentară se face la sesizarea acesteia de către biroul permanent. Este sesizată „în fond", urmând să elaboreze un raport, acea comisie permanentă care, prin natura specializării ei, este competentă să se pronunţe asupra proiectului 198. Dacă comisia sesizată în fond nu se consideră competentă să examineze proiectul şi să întocmească raportul, ea va cere biroului permanent trimiterea proiectului către o altă comisie. În caz de refuz din partea biroului, hotărăşte Camera. Tot astfel se va proceda şi în caz de conflict de competenţă între comisii.

Orice comisie permanentă care se socoteşte competentă să-şi dea avizul asupra unui proiect de lege, trimis de biroul permanent altei comisii, informează pe preşedintele acestuia că intenţionează să-şi dea avizul. În caz de refuz din partea biroului, hotărăşte Camera. Dacă biroul sau Camera admite cererea comisiei de a-şi da avizul, comisia permanentă sesizată în fond va putea stabili un termen în care să-i fie trimis avizul sau să-i fie trimise avizele celorlalte comisii, nerespectarea termenului îndreptăţind comisia investită în fond să-şi întocmească raportul, fără a mai aştepta avizele.

La cererea comisiilor sesizate pentru avize, comisia investită în fond va putea încuviinţa ca la lucrările ei să participe, cu vot i consultativ, reprezentantul sau reprezentanţii acelor comisii.

În raportul comisiei investită în fond se va face referire la toate avizele celorlalte comisii, care au examinat proiectul.

Numai proiectele de acte normative supuse spre adoptare Parlamentului, ci şi proiectele de acte normative ale Guvernului. (A se vedea şi Hotărârea Birourilor permanente ale Camerei Deputaţilor şi

Senatului, nr. 1/1996 pentru aprobarea Regulamentului de organizare şi funcţionare a Consiliului Legislativ şi a nomenclatorului de funcţii, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 43 din 29 februarie 1996.)

198 în condiţiile prevăzute de regulamentele Camerelor, Camera îşi poate constitui o comisie specială pentru examinarea proiectului de lege, dacă acesta prezintă o complexitate deosebită, stabilindu-se totodată termenul în care comisia îşi va depune raportul.

Raportul, care se înaintează biroului permanent, va cuprinde propuneri motivate pentru: a) admiterea proiectului fără modificări; b) respingerea proiectului; c) admiterea lui cu modificări. Raportul este imprimat şi difuzat membrilor Camerei.

Iniţiatorul propunerii sau a proiectului de lege poate să-l retragă, până la înscrierea acestuia pe ordinea de zi, să-l rectifice sau să-l modifice.

În cea de-a doua fază a procedurii legislative 199 distingem ca etape:

A. Prezentarea proiectului de către iniţiatorul acestuia, înfăţişându-se motivele care au condus la promovarea acelui proiect. Concomitent cu expunerea temeiurilor obiective şi subiective care stau la baza proiectului, este util şi necesar să se prezinte şi efectele paralele şi contrarii celor aşteptate prin eventuala adoptare a legii.

B. Prezentarea raportului comisiei permanente, sesizate în fond, de preşedintele acesteia sau de un raportor desemnat de comisie. Raportorul este un „pivot al procedurii legislative", devenind nu numai interpretul poziţiilor exprimate în comisie, dar şi un gen de „contrapunct" în faţa iniţiatorului proiectului. Deşi regulamentele Camerelor nu aduc vreo precizare, considerăm că raportul comisiei poate avea un conţinut diferit, după cum el priveşte un „proiect de lege" sau o „propunere legislativă": în primul caz, raportul se mărgineşte la a recomanda admiterea proiectului, respingerea lui sau admiterea cu modificări, fără însă să poată substitui un text propriu elaborat de comisie – în locul celui examinat; în al doilea caz, raportul poate cuprinde un text propriu – elaborat de comisie – pentru a-l substitui celui al autorilor propunerii legislative.

C. Dezbaterea generală şi pe articole a proiectului sau propunerii legislative. În faza dezbaterii generale, în ansamblu, a proiectului sau a propunerii legislative, se dă cuvântul parlamentarilor – câte unul din partea fiecărui grup parlamentar – în ordinea înscrierii

lor la cuvânt. În această fază nu pot fi propuse amendamente200.

Ca trăsături ale procedurii legislative au fost considerate: contradictorialitatea, rolul hotărâtor al grupurilor parlamentare, caracterul repetitiv al procedurii, oficialitatea, exercitarea drepturilor în interes public, structurarea procedurii parlamentare în mai multe faze succesive, poziţia de egalitate a Camerelor, fixarea unor termene în principiu imperative şi de decădere, publicitatea şedinţelor în plen, caracterul scris al procedurii. (M. Constantinescu, I. Muram, op. cit., p. 243 – 245.)

Deşi regulamentele Camerelor nu abordează problema unor incidente procedurale care pot apare în cursul dezbaterilor, ele nu pot fi totuşi excluse; invocarea excepţiei

Iniţiatorul proiectului sau apropunerii legislative are dreptul să ia cuvântul înainte de închiderea dezbaterilor generale.

Dacă prin raportul comisiei sesizate în fond s-a propus respingerea proiectului sau a propunerii legislative, după închiderea dezbaterii generale, preşedintele poate cere Camerei să se pronunţe prin vot.

În faza dezbaterilor pe articole, membrii Camerei îşi pot expune punctul de vedere asupra fiecărui articol examinat, propunându-se – dacă consideră necesar – amendamente orale privind probleme de redactare sau alte aspecte mai puţin importante. De asemenea, va putea lua cuvântul şi reprezentantul Guvernului201.

Discutarea articolelor începe cu amendamentele. În cursul dezbaterilor, deputaţii, senatorii, grupurile parlamentare sau Guvernul pot propune amendamente sau subamendamente202 scrise la de inadmisibilitate a proiectului sau a propunerii legislative, sub motivul că proiectul sau propunerea contravine uneia sau mai multor dispoziţii constituţionale; invocarea, sub titlul unei „chestiuni prealabile, a inoportunităţii proiectului sau a propunerii legislative; cererea ca proiectul sau propunerea legislativă să fie retrimisă comisiei sau comisiilor competente pentru a proceda la reexaminarea acesteia şi sub alte aspecte decât cele avute iniţial în vedere; adoptarea unei „moţiuni prejudiciale", în sensul subordonării dezbaterii proiectului sau a propunerii legislative uneia sau mai multor condiţii. De asemepea, nu există o prevedere de principiu în sensul căreia s-ar putea renunţa la dezbaterea generală, dar o asemenea posibilitate trebuie admisă. Bunăoară, în practică, această procedură expeditivă

poate fi folosită pentru ratificarea unui tratat internaţional.

201 Considerând că amendamentul nu este decât o formă de exercitare a iniţiativei legislative, al cărei obiect este însă limitat la modificarea sau completarea unui proiect de lege deja înscris pe ordinea de zi a dezbaterilor Parlamentului, T. Drăganu considera că „trebuie să se recunoască dreptul de a depune amendamente tuturor factorilor care, conform Constituţiei, au dreptul de iniţiativă în materie de legi ordinare sau organice, iar în cazul Constituţiei, dreptul de a iniţia revizuirea ei". (Op. cit., p. 127 – 128) Credem că un asemenea punct de vedere este greu de admis teoretic şi practic irealizabil. Teoretic – aşa cum s-a spus – întrucât amendamentul este un procedeu organizatoric specific dezbaterilor parlamentare, fără o dispoziţie derogatorie, el nu poate aparţine altor subiecte decât acelora care participă la aceste dezbateri (M. Constantinescu, I. Muraru, op. cit., p. 223). Practic – ne este greu să ne închipuim cum, bunăoară, 250.000 sau, după caz, 500.000 de cetăţeni s-ar putea implica, în cursul dezbaterilor parlamentare, cu amendamente.

202 Subamendamentul nu poate contrazice amendamentul făcut şi la care el se raportează. Dreptul de amendament constituie una dintre expresiile dreptului la iniţiativă legislativă sau de propunere legislativă, este un „corolar" al acestuia. Dar este vorba de o „iniţiativă limitată", „accesorie", derivată", întrucât ea nu se exercita modificările intervenite în urma examinării şi definitivării textului în comisii. Amendamentele trebuie să se refere la conţinutul unui singur articol. În cazul în care amendamentul sau subamendamentul are consecinţe importante asupra proiectului sau asupra propunerii legislative, preşedintele Camerei îl poate trimite spre „avizare" comisiilor competente203, suspendând dezbaterile. Într-o asemenea situaţie, autorul amendamentului, precum şi reprezentantul Guvernului au dreptul să fie ascultaţi în cadrul comisiilor.

Discutarea amendamentelor începe cu cele prin care se propune suprimarea unora dintre textele cuprinse în articolul supus dezbaterii şi continuă cu cele privind modificarea sau completarea acestuia. Aceasta, pentru a evita o dezbatere inutilă asupra unui text care, în cele din urmă, va fi suprimat.

D. Votarea se realizează distinct asupra fiecărui amendament, afară de cazul în care adoptarea unuia exclude acceptarea celorlalte. După votarea ultimului articol şi eventual a ultimului articol adiţional,

propus pe cale de amendament, se procedează la votarea în ansamblu a proiectului sau a propunerii legislative204. Când textul proiectului sau al propunerii legislative are un singur articol, votul asupra acestuia echivalează cu un vot asupra ansamblului, dacă nu s-a prezentat un articol adiţional.

Proiectele şi propunerile legislative se adoptă, după caz, cu majoritatea simplă sau absolută (legile ordinare cu majoritate simplă, decât în cadrul proiectului sau al propunerii legislative. (M. Prelot, J. Boulouis, op. cit., nr. 539, p. 851). Totuşi, prin frecvenţa şi eficacitatea lui, dreptul de amendament – şi mai ales cel care are ca obiect un articol adiţional – a devenit forma principală de iniţiativă parlamentară, contribuţia substanţială a Camerelor la „producţia legislativă", marcând-o adeseori în profunzime. Pe scurt – cum s-a spus – „accesoriul prevalează faţă de principal". (P. Avril, J. Gicquel, op. cit., p. 155.) Nu mai puţin însă, inflaţia amendamentelor alterează substanţa şi celeritatea demersului legislativ, dacă nu cumva „hemoragia de amendamente" a fost provocată chiar în scopul obstrucţionării finalizării procedurii legislative. Altfel, amendamentele pot constitui mijlocul util al colaborării dintre majoritatea şi minoritatea parlamentară.

Comisia sau comisiile sesizate resping sau admit amendamentul ori subamendamentul, întocmind un raport suplimentar.

204 Pronunţarea Camerei asupra fiecărui articol, amendament sau subamendament corespunde unui principiu fundamental ai dreptului parlamentar – „principiul specialităţii" – chemat să asigure „independenţa şi sinceritatea voturilor emise de o adunare". (E. Pierre, Trăite de droit politique, electoral et parlementaire, nr. 992, apud, P. Avril, J. Gicquel, op. cit., p. 150).

Iar cele organice cu majoritate absolută). Atunci când în Cameră nu sunt prezenţi cel puţin jumătate plus unu din numărul membrilor ei, preşedintele amână votarea până la întrunirea acestui număr.

În cursul votării nu se poate acorda cuvântul.

Proiectele de legi şi propunerile legislative respinse de Cameră nu pot fi readuse în discuţia acesteia în cursul aceleiaşi sesiuni.

Dacă iniţiativa legislativă a fost adoptată, ea se înaintează celeilalte Camere. Când aceasta din urmă respinge proiectele sau propunerile legislative, ele se trimit, pentru o nouă dezbatere, Camerei care le-a adoptat. O nouă respingere este definitivă (art. 75).

Dacă ambele Camere adoptă proiectul sau propunerea în aceeaşi formă, legea se apropie de faza ireversibilei ei definitivări. Adoptarea în aceeaşi formă este însă rarisimă, indiferent de simbioza Camerelor.

E. „Naveta legislativă". Introducerea bicameralismului are, între altele, şi consecinţa unei proceduri de conciliere206, în caz de dezacord al Camerelor asupra propunerii sau proiectului legislativ. Această procedură nu intervine însă decât atunci când dezacordul are ca obiect redactarea diferită a unor texte, suprimarea sau adăugarea altora.

Procedura de mediere este deschisă de preşedinţii Camerelor, în scopul medierii se constituie o comisie paritară a celor două

T

205 Câteva probleme, care nu-şi găsesc dezlegarea în actualele regulamente, pot fi aduse în atenţie: poate Camera să revină asupra deciziei rezultate din vot?; se poate proceda la aşa-zisul „vot prin divizare", adică doar asupra unei părţi din textul articolului, amendamentul sau subamendamentul pus în discuţie?; deşi intitularea nu are valoare juridică în sine, este susceptibil de votare titlul proiectului sau al propunerii legislative ori al unui capitol sau secţiuni? Principal, la toate aceste întrebări răspunsul este afirmativ. O altă situaţie se poate produce ca urmare a faptului că proiectul de lege este respins de Camera sesizată iniţial. Întrucât, în condiţiile bicameralismului, procedura legislativă implică dezbaterea şi adoptarea proiectului în ambele Camere, chiar în absenţa unei prevederi exprese a Constituţiei, trebuie admis să proiectul va trebui trimis celeilalte Camere şi numai dacă aceasta îl respinge el nu va putea fi readus în dezbatere în cursul aceleiaşi sesiuni. În ipoteza în care cealaltă Cameră l-ar adopta, el va fi trimis primei Camere. Dacă aceasta îl respinge din nou, respingerea va fi definitivă. (T. Drăganu, op. cit., p. 133.)

206 În numeroase alte parlamente se practică acest sistem. (A se vedea: G. Burdeau, F. Hammon, M. Troper, op. cit., p. 675.)

Camere. Dacă comisia ajunge la un acord, textul tranzacţionat se supune spre adoptare, mai întâi Camerei Deputaţilor şi apoi Senatului.

Când Comisia nu ajunge ea însăşi la un acord sau când una din Camere nu aprobă raportul comisiei de mediere, textele rămase în divergenţă se supun dezbaterii Camerei Deputaţilor şi Senatului, în

şedinţă comună207, care se vor pronunţa definitiv, cu majoritate simplă sau absolută, după cum legea este ordinară sau organică (art. 76).

F. Promulgarea legii. În termenii Constituţiei (art. 77), legile se trimit spre promulgare Preşedintelui Republicii.

Promulgarea legii se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea ei. Este un termen de „decădere", întrucât, după împlinirea lui: a) Preşedintele nu mai poate proceda la promulgarea legii, aceasta intrând în vigoare chiar în lipsa promulgării208; b) El nu mai poate cere Parlamentului reexaminarea legii; c) El nu mai poate sesiza Curtea Constituţională să se pronunţe asupra constituţionalităţii acelei legi.

Promulgarea legii nu semnifică deci o putere discreţionară210. Ea face parte din logica procedurii legislative şi dă expresie unei competenţe necesare. Totodată, promulgând legea, Preşedintele nu face o operă de „voinţă legislativă", el mărginindu-se să constate regularitatea adoptării ei. Cu alte cuvinte, promulgarea este o operaţie de verificare şi de autentificare a legii, atât şi numai atât211.

207 Adunarea Constituantă a respins ideea unui „ultim cuvânt" din partea Camerei Deputaţilor, aşa cum se procedează în alte sisteme parlamentare. Spiritul egalitar, care a animat cele două Camere, s-a făcut manifest şi de această dată, şi, poate, s-a procedat bine recurgând la soluţia prevăzută în art. 76, alin. 2, câtă vreme Camerele au aceeaşi legitimare electorală. „Ultimul cuvânt" al Camerei Deputaţilor n-ar fi putut avea o altă justificare decât faptul că ea este mai numeroasă. Dar acest discutabil criteriu se regăseşte oricum în tehnica de vot, consacrată de art. 76, alin 2.

208 Altfel, prerogativa Preşedintelui de a promulga legea s-ar realiza ca un „veto de buzunar", el făcând legea inoperantă prin amânarea promulgării sine die.

— Mtermenii art. 144 lit. „A" din Constituţie, sesizarea Curţii Constituţionale se poate face „înainte de promulgarea legilor".

De altfel, sub rezerva unei cereri de reexaminare a legii sau a sesizării Curţii Constituţionale, promulgarea este obligatorie.

S-a opinat, în literatura juridică franceză, că promulgarea constă în „învelirea legii într-un decret prezidenţial", făcând-o astfel „executorie". (A. Hauriou, op. cit., p. & 4). În realitate, promulgarea nu conferă legii o altă formă de exprimare, un alt „înveliş". Actul devine

lege şi îşi păstrează această formă din momentul votării lui de

G. Publicarea legii în „Monitorul Oficial" al României (art. 78). Publicarea legii constituie forma oficială de aducere la cunoştinţă publică a legii adoptate. Publicarea nu este o simplă operaţie tehnică, ci, după părerea noastră, ea are semnificaţia unui fapt material juridic, întrucât: a) Dacă legea nu prevede o altă dată, ea intră în vigoare la data publicării; b) Numai după publicarea legii, aceasta poate fi opusă subiectelor de drept vizate prin dispoziţiile ei, prezumpţia de necunoaştere a legii transformându-se astfel într-o prezumpţie absolută – de cunoaştere a ei. (Caracterul absolut al acestei prezumpţii poate fi însă pus în discuţie. Întrucât prezumpţiile aparţin, de regulă, domeniului ficţiunilor, cele iuris et de iure trebuie reexaminate şi tratate cu multă prudenţă, mai ales într-o societate în care verdictele sacrosancte nu mai constituie regula).

223. Procedura legislativă complementară – reexaminarea legii. Riguros vorbind, promulgarea nu este un element formativ a legii; aceasta este perfectată prin simplul fapt al adoptării ei definitive de Parlament212. Totuşi, în două împrejurări – ambele dependente de instituţia promulgării – Preşedintele se implică în procedura legislativă: a) înainte de promulgare – precizează art. 77, alin. 2 – Preşedintele poate cere Parlamentului, o singură dată, reexaminarea legii213; b) înainte de promulgarea legii – spune art. 144, litera „a" – Preşedintele României214 poate sesiza Curtea Constituţională pentru

Parlament. Promulgarea nu conferă legii nici forţă executorie, ci, cel mult, ea permite desfăşurarea operaţiilor necesare pentru aplicarea legii. Cea mai concludentă dovadă, în sensul celor arătate, o constituie posibilitatea, despre care am amintit, ca uneori legea să devină operatorie chiar fără promulgare. (Prin trăsăturile arătate, promulgarea se deosebeşte şi de „sancţiunea legii", specifică monarhiilor constituţionale. Aceasta semnifică dreptul monarhului de a refuza semnarea legii, paralizând astfel voinţa parlamentului. Monarhul se implică astfel în opera legislativă, putând-o bloca).

— Nân acest sens, M. Prelot, J. Boulouis, op. cit., p. 451, p. 728.

213 Cererea de reexaminare a legii poate cuprinde obiecţii de neoportunitate, redacţionale sau de neconstituţionalitate. Dacă obiecţia Preşedintelui, privind legea în ansamblul ei, este acceptată de Parlament şi acesta procedează la o nouă reglementare, diferită atât de conţinutul iniţial al legii, cât şi de obiecţia formulată, procedura

legislativă trebuie să parcurgă din nou toate fazele prevăzute de Constituţie, aşa încât va curge iarăşi un termen de 20 de zile pentru promulgare şi Preşedintele va putea să ceară reexaminarea acestei legi. (T. Drăganu, op. cit., p. 137.)

214 Sesizarea Curţii, înainte de promulgare, o poate face unul dintre preşedinţii celor două Camere, Guvernul, Curtea Supremă de Justiţie, un număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori. (Constituţia nu rezolvă, până la capăt, o ca aceasta să se pronunţe asupra constituţionalităţii legii. Obiecţia de neconstituţionalitate cuprinsă în decizia Curţii, atrage reexaminarea legii de Parlament (art. 145, alin. 1).

Dacă Preşedintele a cerut Parlamentului reexaminarea legii ori dacă el sau un alt subiect îndreptăţit să o facă a cerut verificarea constituţionalităţii ei, se produc două efecte simultane: întreruperea termenului de 20 de zile pentru promulgare şi, totodată, înlocuirea acestui termen cu un altul, mai scurt, de 10 zile, fixat de art. 77, alin. 3 tot pentru promulgare215. Acest nou termen de 10 zile poate să curgă de la momente diferite: a) Când s-a cerut reexaminarea legii sau când, cerându-se verificarea constituţionalităţii ei, Curtea Constituţională a admis o obiecţie de neconstituţionalitate, termenul de 10 zile se socoteşte de la primirea de către Preşedinte a legii adoptate după reexaminare; b) Când s-a cerut verificarea constituţionalităţii legii, iar Curtea Constituţională a confirmat constituţionalitatea acesteia, termenul de 10 zile se calculează de la primirea de către Preşedinte a deciziei Curţii216.

Alte două probleme – deocamdată teoretice – ne sugerează textele constituţionale referenţiale: Preşedintele poate promulga legea, exceptând textele pentru care a sesizat Curtea Constituţională sau, dacă decizia de neconstituţionalitate adoptată de Curte priveşte numai anumite dispoziţii din lege, Preşedintele poate promulga legea în privinţa celorlalte dispoziţii?; în cursul celui de-al doilea termen, de 10 zile, care a început să curgă de la primirea de către Preşedinte a legii adoptate după reexaminarea făcută la cererea sa, poate fi sesizată Curtea Constituţională – de el sau de un alt subiect îndreptăţit să o facă – ajungându-se astfel, eventual, la o a doua reexaminare a legii?

Problemă care ar putea apare. Dacă Preşedintele realizează rapid promulgarea, practic, el împiedică subiectele arătate să sesizeze Curtea Constituţională. În cadrul termenului de 20 de zile s-ar fi putut

fixa un termen de reflecţie, la dispoziţia subiectelor arătate. Art. 17 – 18 din Legea nr. 47/1992 aduc precizările necesare în awst sens).

Nu suntem deci în prezenţa unei „întreruperi" a cursului termenului similară cu cea din materia prescripţiei extinctive.

Este locul să precizăm că, atunci când sesizarea Curţii Constituţionale nu s-a făcut de Preşedintele României, acesta trebuie înştiinţat, pentru a amâna promulgarea, nlăuntrul celuilalt termen, de 10 zile. Altfel, promulgând legea, ar anula efectele sesizării şi ar împiedica instanţa de jurisdicţie constituţională să-şi exercite o atribuţie instituţional conferită.

Răspunsul la prima întrebare este, în opinia noastră, negativ, iar la cea de-a doua întrebare el este afirmativ.

Opinăm deci că nu este posibilă promulgarea parţială: a) Art. 77 din Constituţie, vorbind despre „promulgarea legii", vizează legea în totalitatea ei; b) Faptul că, în situaţiile arătate, se acordă un al doilea termen pentru promulgare, dovedeşte că, până atunci, nicio promulgare nu a avut loc; c) Decizia de neconstituţionalitate adoptată de Curte poate să privească şi alte texte decât cele pentru care ea a fost sesizată sau poate să privească legea în ansamblul ei; d) Reexaminând legea, în urma deciziei Curţii Constituţionale, Parlamentul nu poate fi împiedicat să aducă legii şi alte modificări decât cele sugerate de Curte prin obiecţiile ei de neconstituţionalitate. De altminteri, aşa cum precizează art. 145, alin. 1, Parlamentul hotărăşte asupra legii, în totalitatea ei, eventual adoptând-o în aceeaşi formă.

Înclinăm însă spre un răspuns afirmativ la cea de-a doua întrebare: a) Art. 77, alin. 2 din Constituţie îngrădeşte numai posibilitatea Preşedintelui de a cere – el însuşi – Parlamentului reexaminarea legii a doua oară, nu şi prerogativa sa ca, înainte de promulgare, să sesizeze Curtea Constituţională; b) Motivele de neconstituţionalitate pot apare tocmai în urma reexaminării legii de către Parlament; c) în sensul art. 145, alin. 1 din Constituţie, promulgarea devine obligatorie numai atunci când reexaminarea legii de către Parlament s-a făcut pe baza obiecţiei de neconstituţionalitate acceptată de Curtea Constituţională217.

224. Proceduri legislative speciale. Acestea sunt – astfel cum sugerează şi denumirea lor – acele proceduri care, sub anumite

217 Alte câteva probleme au fost evocate în literatura de specialitate: dacă după sesizarea Curţii Constituţionale, dar înainte ca

aceasta să se pronunţe, Preşedintele cere Parlamentului reexaminarea legii pentru considerente de neoportunitate sau redacţionale, până la stabilirea textului definitiv de către Parlament, procedura în faţa Curţii Constituţionale va fi suspendată; aceeaşi va fi soluţia şi atunci când, după sesizarea Curţii Constituţionale, dar înainte ca aceasta să se pronunţe, Preşedintele Republicii ar cere Parlamentului reexaminarea legii pentru neconstituţionalitate; dacă Parlamentul ar respinge, în cadrul procedurii de reexaminare a legii, obiecţia de neconstituţionalitate formulată – concomitent şi în faţa Curţii Constituţionale – dar cu o majoritate inferioară celei de două treimi, prevăzută de Constituţie pentru înlăturarea obiecţiei de neconstituţionalitate, procedura în faţa Curţii urmează să pe reluată. (T. Drăganu, op. cit., p. 138 – 139.) aspecte, se abat de la regulile comune, de la procedura legislativă ordinară, obişnuită. Unele dintre aceste proceduri au fost deja examinate (procedura legislativă complementară de reexaminare a legii, procedura de adoptare a legii prin angajarea răspunderii politice a Guvernului). Altele au fost doar evocate şi vom reveni asupra lor (procedura excepţională de substituire sau a delegării legislative). Aici stăruim însă asupra procedurii de urgenţă şi asupra procedurilor legislative care au ca obiect legile constituţionale, legile organice, legile financiare şi legile prin care se ratifică tratatele internaţionale.

1°. Procedura de urgenţă este o procedură accelerată de adoptare a legilor. Astfel cum rezultă din cuprinsul art. 74, alin. 3 din Constituţie: a) Iniţiativa procedurii de urgenţă poate aparţine Parlamentului sau Guvernului; b) Ea poate privi atât proiectele de legi, cât şi propunerile legislative; c) Procedura de urgenţă este o procedură legislativă simplificată sau privilegiată, ale cărei elemente sunt stabilite prin regulamentul fiecărei Camere218.

2°. Legile constituţionale sunt acelea prin care o „putere constituantă derivată" sau „instituită" modifică, abrogă sau completează dispoziţiile Constituţiei. Legea constituţională este deci o lege de revizuire a Constituţiei, iar procedura legislativă specială este de fapt procedura de revizuire a Constituţiei.

Specificitatea acestei proceduri rezultă din supremaţia Constituţiei în arhitectura juridico-normativă a societăţii şi ea – această specificitate – constă în următoarele:

A. Iniţiativa revizuirii este limitată sub un întreit aspect:

subiectele iniţiativei, materia susceptibilă de revizuire, timpul declanşării revizuirii. Astfel: a) Iniţiativa revizuirii este distribuită unor subiecte expres şi limitativ arătate (Preşedintele Republicii, la propunerea Guvernului, cel puţin o pătrime din numărul deputaţilor sau al senatorilor, cel puţin 500.000 cetăţeni cu drept de vot, proveniţi din cel puţin jumătate din judeţele ţării şi dacă în fiecare din aceste judeţe sau în municipiul Bucureşti s-au înregistrat cel puţin 20.000 de semnături în sprijinul acestei iniţiative; b) Nu pot face obiect de revizuire dispoziţiile Constituţiei privind caracterul naţional, Regulamentul Senatului doar se referă la ipoteza procedurii de urgentă; Regulamentul Camerei Deputaţilor precizează însă principalele elemente ale Procedurii de urgenţă.

Independent, unitar şi indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independenţa justiţiei, pluralismul politic şi limba oficială, nici acele prevederi prin revizuirea cărora s-ar suprima drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor sau garanţiile acestora; c) Constituţia nu poate fi revizuită pe durata stării de asediu sau a stării de urgenţă, nici în timp de război. De asemenea, revizuirea nu este admisă pe perioada prelungirii mandatului Camerelor, până la întrunirea legală a noului Parlament;

B. Adoptarea proiectului sau a propunerii de revizuire implică, mai întâi, întrunirea unei majorităţi calificate şi, apoi, un referendum aprobativ. Astfel: a) Proiectul sau propunerea de revizuire trebuie adoptată de Camera Deputaţilor şi de Senat, cu o majoritate de cel puţin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere. Dacă prin procedura de mediere nu se ajunge la acord, Camera Deputaţilor şi Senatul, în şedinţă comună, hotărăsc cu votul a cel puţin trei pătrimi din numărul deputaţilor şi senatorilor; b) Revizuirea este definitivă după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire.

3°. Legile organice sunt cele pe care Constituţia însăşi le declară astfel.

Renunţând însă la această formulare tautologică, se poate spune că legile organice precizează organizarea şi funcţionarea autorităţilor publice, explicitând sau dezvoltând principiile sau regulile enunţate în Constituţie, precum şi că ele au ca obiect relaţii sociale fundamentale.

Legile organice se deosebesc de cele ordinare sub două aspecte:

unul material, celălalt formal.

Sub aspect material, legile organice se caracterizează prin aceea că ele au ca obiect de reglementare „materii constituţionale" (Bunăoară, statutul parlamentarilor, organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, stema şi sigiliul de stat etc). Ele sunt indicate ca atare în chiar cuprinsul Constituţiei. Sediul materiei îl constituie art. 72, alineatul 3, unde se spune că se reglementează prin lege organică: a) sistemul electoral; b) organizarea şi funcţionarea partidelor politice; c) organizarea şi desfăşurarea referendum-ului; d) organizarea Guvernului şi a Consiliului Suprem de Apărare a Ţării; e)

— Egimul stării de asediu şi al celei de urgenţă; f) infracţiunile, pedepsele şi regimul executării acestora; g) acordarea amnistiei sau a graţierii colective; h) organizarea şi funcţionarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanţelor judecătoreşti, a Ministerului Public şi a Curţii de Conturi; i) statutul funcţionarilor publici; j) contenciosul administrativ; k) regimul juridic general al proprietăţii şi al moştenirii; 1) regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele şi protecţia socială; m) organizarea generală a învăţământului; n) regimul general al cultelor; o) organizarea administraţiei locale, a teritoriului, precum şi regimul general privind autonomia locală; p) modul de stabilire a zonei economice exclusive, în fine, art. 72, alin. 3, litera „r" mai adaugă că se adoptă de asemenea legi organice în celelalte domenii arătate expres prin Constituţie. (De exemplu, art. 3, alin. 2, art. 5, alin. 1, art. 12, alin. 4, art. 31, alin. 5, art. 37, alin. 3, art. 55, alin. 1, art. 60, alin. 1, art. 68, alin. 3, art. 79, alin. 2, art. 83, alin. 3, art. 101, alin. 3, art. 104, alin. 2, art. 116, alin. 3, art. 117, alin. 2, art. 140, alin. 4) 219.

219 Dacă n-ar există unele ambiguităţi, am fi putut spune că înşiruirea este completă. Dar, bunăoară, art. 8, alin. 2 spune că partidele politice se constituie şi îşi desfăşoară activitatea „în condiţiile legii"; or, faţă de cele prevăzute la art. 72, alin. 3, litera „b", această lege trebuie considerată ca fiind organică; la aceeaşi concluzie trebuie să ajungem prin corelarea art. 9 cu art. 72, alineatul 3, litera „1", a art. 29, alin. 3, cu art. 72, alin. 3, litera „n", a art. 56, alin. 1 cu art. 55, alin. 1. Sau, chiar fără o asemenea corelare, printr-o simplă interpretare, am putea admite că şi legea despre care se vorbeşte la art. 50, alin. 2 este organică, jurământul de fidelitate nefiind mai puţin semnificativ decât sigiliul, incompatibilităţile parlamentarului, moştenirea sau zona

economică exclusivă. Practica de a cuprinde în una şi aceeaşi lege reglementări de domeniul legii organice şi reglementări de domeniul legii ordinare poate conduce la diferite interpretări în egală măsură contestabile. Dacă o asemenea lege va fi considerată, în întregime, organică, aceasta ar avea ca rezultat: a) Adăugarea altor categorii de legi organice la cele prevăzute expres şi limitativ de Constituţie, adică revizuirea implicită a legii fundamentale; b) Abrogarea sau modificarea reglementărilor de domeniul legii ordinare nu s-ar putea face, întrucât ele au fost cuprinse într-o lege organică, decât cu majoritatea absolută, adică contrar Constituţiei, într-o altă interpretare, s-ar putea spune că, esenţialmente, legea organică se defineşte Prin obiectul ei, aşa încât, deşi legea în discuţie a fost votată în întregime cu majoritatea absolută, au caracter de reglementare organică numai acele prevederi ale fegii care, potrivit cu obiectul reglementării, sunt într-adevăr organice şi, în viitor, sub Rectul abrogării sau modificării lor, vor fi tratate ca atare. Şi acest mod de a vedea lucrurile este susceptibil de discuţie: a) Caracterizarea unei legi organice nu poate face Atracţie de procedura specială şi imperativă stabilită prin Constituţie pentru

Legile organice alcătuiesc – împrumutând expresia unui autor francez – „legislaţia constituţională secundară". În ierarhia legislativă, legile organice constituie un eşalon intermediar între legile constituţionale şi cele ordinare. Cu alte cuvinte, ele sunt „infra-constituţionale" şi „supralegislative" 220.

Sub aspect formal, legile organice se deosebesc de cele ordinare, întrucât: a) Ele se bucură de o protecţie specială: b) Sunt adoptate, modificate sau abrogate cu o majoritate superioară celei cerute la legile ordinare. Într-adevăr: a) Delegarea legislativă nu poate interveni pentru domenii care fac obiectul legilor organice (art. 114 alin. 1). Acest hotar formal al delegării legislative poate fi deci privit şi ca obstacol substanţial; b) Legile organice se adoptă cu votul majorităţii membrilor fiecărei Camere – deci cu o majoritate absolută – pe când legile ordinare se adoptă cu votul majorităţii membrilor prezenţi din fiecare Cameră, deci cu o majoritate simplă (art. 74, alin. 1 şi 2).

Rezumând, putem puncta următoarele trăsături: a) Legile organice sunt legi de aplicare sau de prelungire a dispoziţiilor constituţionale, atunci când Constituţia se limitează la esenţial; b) Ele sunt proprio nomine arătate în Constituţie, domeniul lor fiind astfel

strict delimitat; c) Domeniul legilor organice este constituit exclusiv în favoarea Parlamentului; d) Exigenţele procedurale pentru adoptarea, modificarea sau abrogarea acestor legi sunt sensibil sporite.

4°. Legile financiare – în sens restrictiv, înţelegând aici legile bugetare221 – sunt specifice prin natura, cadrul şi conţinutul lor, având ca scop esenţial asigurarea echilibrului financiar în opera

Adoptarea ei; b) Reglementări din una şi aceeaşi lege vor avea în viitor un tratament juridic diferit. (Pentru o ipoteză practică, a se vedea Decizia Curţii Constituţionale, nr. 26 din 7 martie 1996). Într-o opinie, atunci când legile cuprind dispoziţii de natura diferită – unele cu caracter de lege organică, altele de lege ordinară – legea fiind votată, din această cauză, cu majoritatea cerută pentru legea organică, abrogarea unor prevederi din această lege, altele decât cele de natură organică, poate fi făcută cu majoritatea cerută pentru legile ordinare. (V. D. Zlătescu, Introducere în legisW formală, Editura „Rompit", Bucureşti, 1995, p. 95.)

— °P. Avril, J. Gicquel, op. cit., p. 182.

221 Cât priveşte celelalte legi financiare, reamintim că nu pot face obiectul iniţiative legislative a cetăţenilor problemele fiscale (art. 73, alin. 2).

Guvernamentală, astfel cum aceasta a fost acceptată odată cu investirea Guvernului.

Legile financiare pot fi anuale (legile bugetare), rectificative, adică cele prin care, în cursul anului financiar, se aprobă sau se suprimă unele credite, şi de reglare, care intervin după verificarea şi închiderea exerciţiului financiar.

În mod deosebit, sub aspectul procedurii legislative speciale, interesează legile bugetare.

Bugetul public naţional cuprinde bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat şi bugetele locale ale comunelor, ale oraşelor şi ale judeţelor. (Acestea din urmă se elaborează, se aprobă şi se execută de către autorităţile administraţiei publice locale222).

Proiectul bugetului de stat223 este elaborat de Guvern şi el se distinge prin următoarele trăsături esenţiale: a) anualitatea, în sensul că, în principiu, cuprinde un an calendaristic224; b) unitatea, întrucât cuprinde într-o concepţie unitară strategia financiară a Guvernului; c) universalitatea, deoarece îşi propune să înscrie toate veniturile şi cheltuielile ordinare şi extraordinare, cheltuielile curente şi de capital;

d) specificitatea, întrucât el realizează specificarea naturii veniturilor şi a cheltuielilor şi desfăşurarea acestora pe baza unei clasificaţii bugetare tip.

Sub aspect tehnic, elaborarea bugetului de stat este opera Guvernului, prin Ministerul de Finanţe; sub aspect politic, el este opera Parlamentului, adeseori punând în cauză răspunderea politică a Guvernului.

Care sunt cele câteva reguli speciale ale procedurii legislative? Deşi sumare, dispoziţie constituţionale aduc în atenţie următoarele: a) Iniţiativa legislativă în ceea ce priveşte proiectul în scopul asigurării autonomiei locale, autorităţile administraţiei publice din comune, oraşe şi judeţe elaborează şi aprobă bugetele de venituri şi cheltuieli şi au dreptul să instituie şi să perceapă impozite şi taxe locale, în condiţiile legii (art. 9 din Legea nr. 6/1991).

— Legea nr. 10/1991 privind finanţele publice vorbeşte de „bugetul administraţiei centrale de stat". Denumirea era improprie, deoarece: a) resursele acestui buget nu Provin exclusiv din administraţia centrală de stat; b) cheltuielile sunt prevăzute nu doar în beneficiul administraţiei centrale de stat, ci şi a altor organe (Parlamentul şi ţin) ţ)

În alte ţări, anul financiar nu este identic cu anul calendaristic.

Bugetului de stat şi cel al asigurărilor sociale de stat nu poate aparţine decât Guvernului. Este o iniţiativă legislativă exclusivă (art. 137, alin. 2); b) Dacă, în cursul execuţiei bugetare, intervine o iniţiativă legislativă care implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ea nu poate fi primită decât după solicitarea unei informări – a unui aviz consultativ225 – de la Guvern (art. 110, alin. 1) şi numai în măsura în care sunt indicate sursele de finanţare ale eventualelor cheltuieli bugetare (art. 137, alin. 5) 226; c) Adoptarea legii bugetului de stat şi a legii bugetului asigurărilor sociale de stat trebuie să se facă într-un termen prefix227, respectiv cu cel puţin trei zile înainte de expirarea exerciţiului bugetar; d) Sancţiunea nerespectării termenului o constituie aplicarea în continuare a bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat ale anului precedent, până la adoptarea noilor bugete; e) Cele două legi bugetare nu pot face obiectul delegării legislative. Deşi această interdicţie nu rezultă expres din dispoziţiile constituţionale, o admitem totuşi, întrucât, pe de o parte, adoptarea bugetelor este o

atribuţie exclusivă a Parlamentului, iar pe de altă parte, însăşi Constituţia fixează o unică soluţie în cazul în care nu s-a respectat termenul de 3 zile, prevăzut de art. 137, alin. 3; f) Adoptarea bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat se face în şedinţa comună a celor două Camere (art. 62, alin. 2, litera „b") 228.

6°. Legile de ratificare a tratatelor internaţionale sunt adoptate – şi ele – în cadrul unei proceduri legislative care comportă câteva particularităţi. Mai înainte însă de a menţiona aceste particularităţi, textul constituţional de referinţă: „Preşedintele încheie

225 Curtea Constituţională a fost sesizată de către Guvernul României cu neconstituţionalitatea Legii pentru modificarea şi completarea Legii nr. 53/1991 privind indemnizaţiile şi celelalte drepturi ale senatorilor şi deputaţilor. (Precizăm că, în virtutea prerogativelor prevăzute de art. 77, alin. 2 din Constituţie, Preşedintele României a cerut Parlamentului reexaminarea Legii nr. 53/1991, dar cele două Camere au adoptat legea în aceeaşi formă.)

226 În acelaşi sens, art. 11, alin. 2 din Legea nr. 10/1991.

227 Adică într-un termen dinainte fixat. (A nu se confunda deci cu „termenele prefixe" din procedura civilă, care, adeseori, atrag forduziunea, decăderea din dreptul de a mai îndeplini un act, de a antama o instanţă sau de a exercita un recurs).

228 Ignorarea, sub mai multe aspecte, a trăsăturilor bugetului şi a procedurii de elaborare şi de adoptare a acestuia implică neconstituţionalitatea. (A se vedea: Decizia Curţii Constituţionale, nr. 36 din 2 aprilie 1996.) tratate internaţionale în numele României, negociate de Guvern, şi le supune spre ratificare Parlamentului, în termen de 60 de zile" (art. 91, alin. 1). Pe de o parte, textul este prea larg, întrucât rezultă – contrar realităţii – că toate „tratatele" 229 încheiate de Preşedinte trebuie supuse ratificării230. Pe de altă parte şi paradoxal, textul este prea îngust, deoarece ar rezulta că tratatele semnate la nivelul Guvernului nu sunt susceptibile de ratificare231.

Potrivit Legii nr. 4/1991, putem admite că sunt supuse ratificării: a) Tratatele, în sens larg, care implică adoptarea unor legi noi sau revizuirea legilor în vigoare; b) Tratatele care, prin obiectul lor expres indicat, reclamă ratificarea; c) Tratatele care cuprind ele însele clauza ratificării; d) Aderarea la tratate sau denunţarea tratatelor care se înscriu într-una dintre ipotezele arătate.

Ca reguli procedurale specifice, în parte deduse din textul art.

91, reţinem: a) Competenţa exclusivă a Parlamentului în materie de ratificare şi, pe cale de consecinţă, imposibilitatea delegării legislative; b) Dacă un angajament internaţional cuprinde o clauză contrară Constituţiei, ratificarea acestuia nu poate avea loc decât după eventuala revizuire a Constituţiei232; c) Dacă actul supus ratificării cuprinde clauze care sunt de domeniul legilor organice, procedura ratificării trebuie să fie aceeaşi cu cea urmată pentru adoptarea, modificarea sau abrogarea legilor organice; d) Legea de ratificare este o lege de autorizare, o lege deci formală, nu materială. Prin urmare, votarea vizează această lege, iar nu conţinutul actului ratificat (produs al negocierilor şi expresie a libertăţii de acţiune a partenerului la negociere); e) Amendamentele parlamentarilor sunt, în principiu, excluse. Mai întâi, pentru că legea de ratificare nu. Este, în sens „clasic", un act juridic normativ; apoi, pentru că nu se dezbat şi nu se

229 Termenul „tratate" cuprinde toate actele internaţionale similare (convenţie, pact, acord, angajament, protocol etc).

230 Art. 4 din Legea nr. 4/1991, privind încheierea şi ratificarea tratatelor, indică expres care anume tratate, acorduri, convenţii, înţelegeri etc. Trebuie supuse ratificării. „31 Acelaşi art. 4 din Legea nr. 4/1991 se referă şi la acordurile, convenţiile şi înţelegerile „semnate la nivelul Guvernului român".

Urmează logic că este prohibită ratificarea acelor tratate ale căror clauze contrare prevederilor constituţionale vizează instituţii nesusceptibile de revizuire.

Votează articolele sau paragrafele tratatului; f) Tratatul trebuie supus spre ratificare în termen de cel mult 60 de zile de la încheierea lui233.

225. Procedura excepţională de substituire – delegarea legislativă. Delegarea legislativă semnifică împuternicirea, pe timp limitat, a unei alte autorităţi decât cea legiuitoare să exercite prerogativele legislative.

Delegarea legislativă poate fi prevăzută prin Constituţie sau ea poate fi conferită prin lege specială. Constituţia nu operează ea însăşi delegarea legislativă. Dimpotrivă, ea postulează că Parlamentul este „unica autoritate legislativă a ţării" (art. 58, alin. 1) şi precizează că Guvernul adoptă hotărâri „pentru organizarea executării legilor" (art. 107, alin. 2). În schimb, art. 114 şi art. 107, alin. 3 consacră posibilitatea delegării legislative printr-o lege specială de abilitare. În

sistemul nostru, aceasta este singura modalitate a delegării.

De ce necesitatea unei legi speciale de abilitare? Dacă prin Constituţie s-ar fi realizat partajarea domeniului legii de cel al hotărârilor Guvernului, necesitatea legii speciale de abilitare ar fi fost lesne de înţeles: în asemenea situaţii, ea ar fi fost paşaportul pentru trecerea dintr-un domeniu în celălalt, mai precis, din domeniul reglementărilor guvernamentale în domeniul legislativ. Dar Constituţia nu a realizat, cât priveşte legile ordinare, o asemenea delimitare. Aşa fiind, în lipsa unui domeniu legislativ sistematic prestabilit, opinăm că în sistemul nostru delegarea legislativă îşi justifică existenţa numai în două împrejurări: a) Dacă domeniul pentru care s-a dat delegarea este expres calificat ca domeniu rezervat legii234; b) Dacă în respectivul domeniu al delegării a intervenit deja o reglementare prin lege. Aşadar, delegarea legislativă poate privi un „domeniu susceptibil de legiferare" sau un „domeniu legiferat". În primul caz, ordonanţa Guvernului emisă pe temeiul delegării235 reglementează primar respectivul domeniu; în al doilea caz, ordonanţa nu poate avea ca obiect decât modificarea, completarea sau abrogarea

233 Este un termen, după părerea noastră, susceptibil de suspendare sau de întrerupere. Fără existenţa unor asemenea cauze, împlinirea termenului atrage caducitatea tratatului.

234 De exemplu, art. 18, alin. 2, art. 25, alin. 1, art. 30, alin. 8, art. 32, alin. 4, 5 şi 7, art. 33, alin. 3, art. 41, alin. 1 şi 2, art. 45, alin. 2, art. 47 alin. 4 etc.

235 Tocmai ţinând seama de efectul delegării, actele Guvernului sunt uneori numite „ordonanţe de substituire".

Reglementărilor legislative existente. Dar şi într-un caz şi în celălalt, fiind vorba de o imixtiune a Guvernului în sfera competenţelor ce nu-i aparţin, el trebuie să aibă o „dezlegare", o „împuternicire" de la titularul competenţelor: o lege specială de abilitare2 6.

Metaforic vorbind, ordonanţele constituie un „rău necesar": a) Prin intermediul lor se reface unitatea procesului normativ, scindat prin existenţa unui domeniu exclusiv de legiferare şi a unui domeniu legiferat; b) Ele rezolvă operativ o reglementare scadentă, mai ales în condiţiile în care Parlamentul funcţionează cu intermitenţă, iar procesul legislativ este relativ lung şi anevoios; c) Ordonanţele sunt adecvate îndeosebi în domenii susceptibile de o reglementare accentuat tehnică, care nu sunt apropiate de Parlament; d) Prin

intermediul lor, uneori, sunt înlăturate piedicile sau maşinaţiile opoziţiei parlamentare237.

Totuşi, delegarea legislativă compromite câteva principii: a) Principiul legalităţii democratice; b) Principiul delimitării funcţiei legislative de funcţia executivă; c) Principiul monopolului legislativ; d) Principiul interdicţiei delegării competenţei în dreptul public. Dar, dacă însăşi Constituţia admite delegarea, înseamnă că ea a înţeles să relativizeze rigoarea acestor principii.

În termenii art. 114 din Constituţie, Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanţe. Tocmai pentru că astfel se deviază de la principiile arătate, procedura delegării legislative este minuţios precizată: a) Delegarea presupune adoptarea unei legi speciale de abilitare; b) Numai în cazuri excepţionale, Guvernul poate adopta „ordonanţe de urgenţă", dar ele intră în vigoare numai după „depunerea" 238 lor spre aprobare la Parlament. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă în

236 Prin analogie, am spune că, prin legea specială de abilitare, Parlamentul acceptă o „servitute" vremelnică, izvorâtă dintr-o „convenţie" cu Guvernul, pe care Constituţia i-a admis-o.

A se vedea: M. Prelot. J. Boulouis, op. cit., nr. 551, p. 867; P. Pactet, op. cit., p. 511; G. Burdeau, op. cit., p. 581; J. Gicquel, op. cit., p. 704; Blaise Knapp, Les role du pouvoir legislatif et executif dans la procedure legislative en Suisse, în „Publications de l'Institut suisse de droit compare", 1986, nr. 6, p. 5 – 7.

Aşadar, simpla „depunere" a ordonanţelor la Parlament spre aprobare este suficientă pentru ca acestea să intre în vigoare, legea necerând şi „aprobarea" lor mediată, mai ales că Parlamentul s-ar putea să nu se afle în sesiune.

Mod obligatoriu; c) Legea specială de abilitare nu este un „cec în alb", ci o încuviinţare punctuală. Ea precizează, în mod obligatoriu, domeniul şi data până la care se pot emite ordonanţe239; d) Sunt excluse prin Constituţie din spaţiul delegării legislative acele domenii care fac obiectul legilor organice240; e) Prin legea de abilitare241, Parlamentul poate cere ca ordonanţele să-i fie supuse spre aprobare242, potrivit procedurii legislative243, până la împlinirea

239 Nimic n-ar putea împiedica Parlamentul ca în legea de abilitare să fixeze el însuşi cadrul general al reglementării ce se va realiza prin ordonanţă. „Dacă legile de abilitare a Guvernului trebuie să

precizeze în mod obligatoriu data până la care şi domeniul în care urmează să se emită ordonanţa, nimic nu se opune ca aceste legi să subordoneze şi altor condiţii exercitarea delegării legislative, cu condiţia ca limitările astfel stabilite să nu contravină prevederilor Constituţiei". (T. Drăganu, Câteva consideraţii asupra ordonanţelor guvernamentale în lumina Constituţiei din 1991, în revista „Pro iure", Universitatea Ecologică, „Dimitrie Cantemir", Târgu-Mureş, nr. 1, 1995, p. 5 – 6.) Având ca termen de referinţă art. 114, alin. 2 din Constituţie, care se referă la condiţiile „obligatorii" ale legii de abilitare, înseamnă că nerespectarea acestora – arătarea domeniului şi a datei până la care se emit ordonanţe – pune în discuţie constituţionalitatea acestora.

40 Art. 114, alin. 4 din Constituţie prevede că, în „cazuri excepţionale" – apreciate ca atare de către Guvern sau, după caz, de către Parlament (s.n.) – „Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă". Nici asemenea ordonanţe nu pot cuprinde reglementări din domeniul legilor organice. Aceasta, întrucât: „cazurile excepţionale" justifică împrejurările de emitere a ordonanţelor, nu situaţii derogatorii, implicite, de la domeniul în care ele sunt emise; excepţia de la regula constituţională prevăzută de art. 114, alin. 1 din Constituţie n-ar putea fi decât expresă, tocmai pentru că ar trebui să fie calificată ca excepţie; natura juridică a „ordonanţei de urgenţă" nu este, în esenţă, alta decât a unei ordonanţe obişnuite; în fine, textul art. 114, alin. 4 instituie o „procedură" specială de emitere a ordonanţelor, nu alte reglementări „substanţiale" cu privire la domeniul acestora. În sensul prevederilor art. 107, alin. 1 şi art. 114, alin. 1 din Constituţie – arăta prof. T. Drăganu – ordonanţa nu este altceva decât o hotărâre a Guvernului, care poate modifica, suspenda sau abroga o lege ordinară, dar nu şi o lege organică. Acest sens dat noţiunii de „ordonanţă a Guvernului" rămâne valabil şi pentru ipoteza în care un act este emis în condiţiile art. 114, alin. 4 din Constituţie, iar nu al unei legi de abilitare. În realitate, art. 114, alin. 4 din Constituţie nu a înţeles să schimbe conţinutul noţiunii de ordonanţă, pe care l-a considerat definit de art. 114, alin. 1, ci a urmărit numai să-precizeze că „ordonanţele de urgenţă" pot fi emise în absenţa unei legi de abilitare. (T. Drăganu, loc. cit., p. 13 – 14).

„Cazurile excepţionale" trebuie apreciate concret, iar emiterea ordonanţei în asemenea cazuri se fundamentează numai pe necesitatea şi urgenţa reglementării.

241 O astfel de lege poate fi adoptată şi în cadrul procedurii de urgenţă.

242 Aprobarea se realizează, în fapt, printr-o lege de ratificare a ordonanţei. Aprobarea este, în acest caz – şi astfel se procedează de regulă – expresă, explicită. (Ea poate însă să fie şi implicită, Parlamentul adoptând o lege ulterioară ordonanţei prin care, total termenului de abilitare; f) Nerespectarea termenului atrage încetarea efectelor ordonanţei, ceea ce se va constata printr-o lege244.

O problemă rezolvată diferit în doctrină este aceea de a şti dacă, pentru domeniul precizat prin legea de abilitare şi până la termenul încuviinţat pentru emiterea ordonanţelor, Parlamentul poate statua el însuşi, prin legile sale. Ne ataşăm răspunsului afirmativ245, întrucât: a) Chiar pentru aceste domenii şi pentru această durată, Parlamentul exercită controlul asupra activităţii guvernamentale, având şi posibilitatea de a abroga sau modifica ordonanţele Guvernului; b) Parlamentul are dreptul de a-şi modifica, suspenda sau abroga propriile legi; c) Revocabilitatea este de esenţa oricărui mandat, inclusiv a celui dat Guvernului de a legifera.

226. Natura juridică a ordonanţelor. Distorsiunea între autorul ordonanţei şi conţinutul ei – remarca P. Pactet – imprimă acestor acte un caracter hibrid. Ele sunt acte organic administrative şi material legislative. Aceasta afectează existenţa lor juridică246. Într-adevăr, va trebui să distingem între mai multe situaţii: 1°. De la data publicării ordonanţei în „Monitorul Oficial" al României247 – care, sau parţial, confirmă conţinutul acesteia.) Aşadar, de regulă, ordonanţa se află cuprinsă între două legi: una de abilitare, alta de ratificare. (Poate fi edificatoare în acest sens şi practica altor parlamente: în Belgia, Brazilia, Spania, Finlanda, Franţa, Irlanda, Israel, Norvegia, Noua-Zeelandă, Olanda, Suedia, Elveţia etc. Ordonanţele, obligatoriu sau nu, sunt supuse „aprobării" sau „ratificării". A se vedea: Les parlements dans le monde, Union Interparlamentare, P.U.F., anexa nr. 53, p. 623 – 627.)

243 Guvernul trebuie deci ca, până la împlinirea termenului de abilitare, să depună proiectul legii de aprobare a ordonanţei. Altminteri, sancţiunea de (trept va fi caducitatea ordonanţei. Aprobarea ordonanţei prin lege nu înlătură prevederile neconstituţionale ale ordonanţei, întrucât Parlamentul, în cadrul procedurii de aprobare, nu este îndreptăţit să confirme o normă

neconstituţională, care îşi păstrează acest caracter cât timp legiuitorul nu a modificat-o. (Decizia nr. 91 din 10 octombrie 1995 a Curţii Constituţionale.)

244 Nesupunerea ordonanţei spre aprobare Parlamentului până la împlinirea termenului de abilitare face să înceteze totodată şi efectele ei abrogatoare sau modificatoare asupra legilor ordinare anterioare ei şi, prin urmare, aceste legi vor redeveni aplicabile, operând un gen de „restitutio in integrum". (T. Drăganu, loc. cit., p. 5.) „5 T. Drăganu, loc. cit., p. 8.

246 P. Pactet, op. cit., p. 511 şi 513.

247 Nepublicarea atrage inexistenţa ordonanţei. Dacă ordonanţa are un caracter militar, aceasta se comunică numai instituţiilor interesate (art. 107, alin. 3). Acest regim se aplică şi celorlalte hotărâri ale Guvernului.

Dacă ordonanţa însăşi nu stabileşte o altă dată, semnifică momentul intrării ei în vigoare248 – sub semnătura primului-ministru şi contrasemnată fiind de miniştrii care au obligaţia punerii ei în executare249, ordonanţa există ca act normativ administrativ. Două consecinţe decurg de aici: a) Ordonanţa nu poate, în principiu, să facă obiectul contenciosului administrativ, în condiţiile prevăzute de art. 48 din Constituţie250; b) Controlul constituţionalităţii ordonanţei nu se poate realiza decât pe calea soluţionării excepţiei de neconstituţionalitate, ridicată în faţa instanţei judecătoreşti, de către Curtea Constituţională (art. 144, litera „e"); 2°. Dacă până la expirarea termenului de abilitare nu s-a depus proiectul de lege pentru aprobarea ordonanţei, aceasta îşi încetează efectul, aplicându-se în domeniul respectiv legislaţia anterioară; 3°. Dacă, înainte de expirarea termenului de abilitare, s-a depus proiectul legii de ratificare a ordonanţei, se pot ivi mai multe ipoteze; a) Parlamentul nu înscrie proiectul legii de ratificare pe ordinea de zi. Indiferent dacă, după depunerea proiectului şi până la dezbaterea şi adoptarea lui, termenul de abilitare a expirat sau nu, ordonanţa continuă să-şi producă efectele ca act normativ guvernamental251; b) înscriind proiectul legii de

248 în cazul ordonanţelor de urgenţă, acestea intră în vigoare după depunerea lor spre aprobare la Parlament (art. 114, alin. 4).

249 Aşadar, deşi ordonanţele cuprind reglementări de natură legislativă, ele nu sunt supuse promulgării.

250 A se vedea şi Legea nr. 29/1990, legea contenciosului

administrativ („Monitorul Oficial" al României, nr. 122 din 8 noiembrie 1990). În acelaşi sens: T. Drăganu, loc. cit., p. 10. S-a susţinut totuşi că ordonanţele pot fi atacate în faţa instanţelor de contencios administrativ. (M. Constantinescu, A. Iorgovan, în Constituţia României – adnotată şi comentată, cât. Supra, p. 6.) Teza rămâne valabilă numai dacă s-ar pune în discuţie contrarietatea dintre o ordonanţă guvernamentală şi dispoziţiile unei legi organice; din moment ce ordonanţa poate modifica, abroga sau suspenda o lege ordinară, problema conformităţii ei cu o asemenea lege nu poate avea nicio motivaţie în faţa instanţelor de drept comun sau a celor de contencios administrativ.

251 Opinia majoritară a Curţii Constituţionale, exprimată implicit prin Decizia nr. 124 din 5 decembrie 1995, este aceea că, după aprobarea ordonanţei de către Parlament, operează controlul de constituţionalitate în condiţiile art. 144, litera „a" din Constituţie faţă de legea de aprobare, care integrează şi prevederile ordonanţei aprobate. Aşadar, prin „aprobare", ordonanţa încetează să mai existe ca act juridic normativ distinct, „aprobarea" dă naştere însă unui act normativ nou, care a absorbit şi ordonanţa. În acelaşi sens, prof. T. Drăganu, preciza: „În mod indirect şi anume prin faptul că devin parte integrantă a legii de aprobare, dispoziţiile ordonanţei pot ajunge să fie declarate neconstituţionale de Curtea Constituţională printr-o decizie cu efecte ratificare pe ordinea sa de zi, Parlamentul îl respinge. În acest caz, ordonanţa îşi încetează efectele; c) Dezbătând proiectul legii de ratificare, cu sau fără modificări, Parlamentul aprobă ordonanţa. Ratificarea schimbă valoarea normativă a ordonanţei, atribuindu-i forţa legii şi, în consecinţă, de la data ratificării ordonanţa nu mai poate fi modificată sau abrogată decât prin lege252.

O concluzie generală credem că poate fi formulată încă de pe acum: Parlamentul, prin procedura legislaţiei delegate, încuviinţând temporar Guvernului unele dintre prerogativele lui legislative, îşi va accentua cu siguranţă funcţia sa de control asupra acestuia25.

Erga omnes, adică în condiţiile art. 144, litera „a" din Constituţie (loc. cit., p. 15). Nu putem împărtăşi soluţia Curţii şi opinia formulată în doctrină pentru cel puţin următoarele motive: a) Potrivit prevederilor constituţionale, la două acte normative cu regim constituţional diferit (ordonanţă şi lege) s-au instituit două forme diferite de control al constituţionalităţii: unul ulterior şi concret,

sancţionator; celălalt prealabil, abstract, politic şi preventiv; b) Paradoxal, faţă de un act normativ care s-a aplicat deja, producându-şi efectele – ordonanţa – ar urma, prin aprobarea regulilor ce le cuprinde, să opereze un control prealabil, specific legii neintrată încă în vigoare prin promulgarea şi publicarea ei; c) în aceste condiţii paradoxale, ar putea exista contrarietate de decizii; d) „Aprobarea" ordonanţei nu semnifică absorbirea prevederilor ei în legea de aprobare, fiind de principiu că actul de aprobare nu face să dispară actul aprobat. Aprobarea semnifică confirmarea actului, integral sau cu modificări. Pot face însă obiectul controlului de constituţionalitate, în condiţiile art. 144, litera „a" din Constituţie – în opinia judecătorului raportor în această cauză şi a noastră – legile de aprobare a ordonanţelor prin care s-au adus modificări reglementărilor din ordonanţă şi numai cât priveşte aceste modificări. Doar prin referire la aceste modificări se poate spune că suntem în prezenţa unei „noi reglementări" şi care „urmează să se aplice" în viitor, justificând controlul prealabil.

252 Până la acea dată, Guvernul nu este împiedicat să modifice o ordonanţă printr-o altă ordonanţă ori să procedeze la abrogarea unei ordonanţe deja emise pe baza legii de abilitare. (în această ultimă situaţie, dacă efectele ordonanţei abrogate erau condiţionate de aprobarea Parlamentului, chiar după abrogare ea se supune aprobării Parlamentului.)

253 în cele mai multe ţări, procedura legislaţiei delegate este reglementată constituţional, aceasta incluzând şi controlul ulterior asupra ordonanţelor emise de guvern pe temeiul delegării (de exemplu, în Australia, Austria, Belgia, Canada, Egipt, Germania, Grecia, Spania, Franţa, Finlanda, Italia, Suedia, Israel). În alte ţări, delegarea legislativă nu comportă, în mod necesar, un control ulterior (de exemplu, în Portugalia şi în Cipru) sau, deşi un asemenea control este practicat, el. Nu implică dreptul la confirmarea ori anularea ordonanţelor (bunăoară, în Japonia). În practica unor state, legislaţia delegată este admisă, cu toate că ea nu este prevăzută constituţional (în S.U.A., în Elveţia şi în alte ţări). În fine, unele state nu glementează delegarea legislativă şi nici nu o practică (de exemplu, Argentina).

Titlul V
PREŞEDINTELE ROMÂNIEI
Capitolul I

ROLUL PREŞEDINTELUI ŞI MANDATUL PREŞEDINŢIAL

Secţiunea l-a ROLUL PREŞEDINTELUI

227. Executivul dualist. Destul de frecvent, doctrina de drept administrativ nu este consonantă cu cea de drept constituţional cât priveşte noţiunea de „putere executivă" 1. În concepţia constituţională clasică, administraţia reprezintă acţiunea puterii executive, bazată pe procedee de putere publică. Administraţia nu este singura sarcină a executivului, dar este o sarcină exclusivă a acestuia, el având însă şi unele sarcini extra-administrative, exercitate în raporturile constituţionale cu Parlamentul. Într-o opinie nuanţată, trebuie să se facă diferenţiere între guvernare şi administraţie2. În sensul doctrinei de drept administrativ, pe de o parte, n-ar trebui să se vorbească de „executiv", ci de „funcţia administrativă, ca una dintre funcţiile statului, iar pe de altă parte, trebuie să se admită că administraţia de stat şi executivul reprezintă o unitate structurală unică, în ale cărei sarcini intră întreg conţinutul funcţiei executive. Ni se pare corect să se considere că puterea executivă sau executivul îndeplinesc funcţia administrativă – nu însă „funcţii administrative" – fără ca prin aceasta să se confunde cu administraţia publică sau să se limiteze la

1 Pentru unele opinii, a se vedea: I. Vida, Puterea executivă şi administraţia publică, Bucureşti, 1994, p. 29 – 30.

„G. Vedel, P. Delvole, Droit administratif, 10 e ed., P.U.F., Paris, 1988, p. 56 şi urm.; J. Rivero, Droit administratif, 2 e ed., Dalloz, Paris, 1987, p. 15; A. Iorgovan, Drept administrativ, tratat elementar, I, Editura „Hercules", 1993, p. 9 şi urm.

Conducerea acesteia3. Din punct de vedere structural, executivul se subsumează autorităţilor publice care exercită funcţia executivă şi nu se confundă cu administraţia publică. Dar tot ţinând seama de structurarea executivului, se poate face distincţie între „executivul tnonocratic" şi „executivul dualist" 4.

În regimul executivului monocratic, funcţia executivă este deţinută de o singură entitate statală, unipersonală sau, destul de rar, colegială5. Monocraţia executivului excelează mai ales, în condiţiile actuale, în regimurile politice prezidenţiale, adeseori însă conjunctural6.

Executivul dualist, specific regimurilor politice parlamentare, se caracterizează prin faptul că funcţia executivă este încredinţată şefului statului şi unui organ colegial – guvernul – având fiecare atribuţii pe

care le exercită relativ autonom.

În sistemul constituţional românesc, executivul este dualist: Preşedintele Republicii (art. 80 din Constituţie) şi Guvernul (art. 101 din Constituţie). Totuşi, spre deosebire de alte state7, astfel cum precizează art. 81, alin. 1 din Constituţie, Preşedintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.

228. Funcţiile Preşedintelui. Preşedintele României – reliefează art. 80 din Constituţie – reprezintă statul român şi este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării. El veghează la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice. În acest scop, Preşedintele exercită funcţia de mediere între „puterile statului", precum şi între stat şi societate.

3 I. Vida, op. cit., p. 30. „Ibidem, p. 31.

Bunăoară, Consiliul Federal Elveţian, alcătuit din 7 membri aleşi, pe o perioadă de 4 ani, de către Adunarea Federală, compusă din Consiliul Naţional, ca organ reprezentativ al poporului elveţian, şi Consiliul statelor, format din 46 de deputaţi ai cantoanelor.

Astfel, potrivit art. 2 al Constituţiei S.U.A., puterea executivă este exercitată de către preşedinte. Cu unele particularităţi, un astfel de regim funcţionează şi în Rusia.

De exemplu, preşedintele Germaniei este ales cu majoritate de voturi de către Adunarea Federală, compusă din membrii Bundestagului, cărora li se adaugă un „umăr egal de membri desemnaţi de adunările reprezentative ale landurilor; Preşedintele Italiei este ales de parlament, în şedinţă comună, la care participă 3 Alegaţi din partea fiecărei regiuni, aleşi de consiliul regional.

Din cuprinsul acestor prevederi, precum şi din economia celorlalte dispoziţii constituţionale, credem că pot fi conturate trei funcţii preşedinţiale8: funcţia de reprezentare, funcţia de garant, funcţia de mediere.

1°. Funcţia de reprezentare derivă din caracterul „reprezentativ" al Preşedintelui României, în sensul că, fiind ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, el are calitatea de a fi purtătorul de cuvânt al poporului român – titularul suveranităţii. În acest sens, Preşedintele României este un „organ reprezentativ" – ca şi Parlamentul9 – întrucât legitimarea sa îşi are izvorul în voinţa nemijlocit exprimată de corpul electoral. El este deci un organ direct şi plenar reprezentativ. Într-un alt sens, mai restrâns şi mai potrivit

interpretării art. 80 din Constituţie, Preşedintele României este „reprezentantul" statului român, adică, juridiceşte vorbind, el este împuternicitul statului – şi prin aceasta al societăţii – să-l reprezinte şi să acţioneze în numele lui. El este titularul unui „mandat legal", al cărui conţinut este prestabil prin Constituţie, un mandat pe durată limitată, care ia naştere prin alegere şi validarea alegerilor şi se stinge normal sau prin voinţa uneia dintre părţi. Este un mandat de drept constituţional şi în baza acestuia Preşedintele îşi îndeplineşte funcţia sa de reprezentare.

Preşedintele reprezintă statul român atât în interior, cât şi în exterior10. Şi reprezentarea nu are doar o semnificaţie ceremonială.

8 Deşi, în limba română „preşedinţial" şi „prezidenţial" par a fi sinonime, doar că ultimul termen e mai rar întrebuinţat, le-am folosit nuanţat, pentru a distinge „funcţia preşedintelui" într-un regim apropiat de cel parlamentar, de „funcţia prezidenţială", într-un regim opus celui parlamentar – regimul prezidenţial, prin care excelează cel american.

9 Membrii Constituantei au voit însă ca Parlamentul să fie „mai reprezentativ" decât alte organe reprezentative, aşa încât, potrivit art. 58, alin. 1, el este „organul reprezentativ suprem".

10 Pe fondul reticenţelor faţă de instituţia preşedinţială – mai mult cu faţa spre trecut decât spre viitor – s-a considerat a fi o enormitate ca Preşedintele să reprezinte statul român şi în relaţiile interne. Iată motivul pentru care, în „tezele" Constituţiei, s-a spus că Preşedintele României „reprezintă statul român în relaţiile internaţionale". Ar" fost însă, cu adevărat, o bizarerie ca el să reprezinte statul român în relaţiile externe, dar să nu-l reprezinte în cele interne, nemaivorbind de faptul că unele dintre prerogativele ce rezultă din reprezentare nu pot fi exercitate de un organ tip adunare (Parlamentul) sau de un organ colectiv (Guvernul). În cele din urmă, în textul adopt*".

Ea se exprimă prin câteva atribuţii. Astfel, pe plan extern, preşedintele încheie tratate internaţionale în numele României aprobă înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice, acreditează şi recheamă reprezentanţii diplomatici ai României, primeşte scrisorile de acreditare ale reprezentanţilor diplomatici ai altor state (art. 91). Pe plan intern, Preşedintele, ca ales al Naţiunii – prin corpul ei electoral – participă la exercitarea

suveranităţii naţionale (art. 2, alin. 1), asumându-şi totodată răspunderea pentru independenţa, unitatea şi integritatea teritorială a ţării (art. 80, alin. 1).

2°. Funcţia de garant se realizează într-o dublă direcţie: garant al statului şi garant al Constituţiei. În calitatea sa de garant al statului, Preşedintele, astfel cum s-a mai precizat, îşi asumă răspunderea pentru independenţa, unitatea şi integritatea teritorială a ţării". Între mijloacele sale de acţiune, prevăzute în Constituţie, menţionăm: a) Preşedintele este comandantul forţelor armate şi îndeplineşte funcţia de Preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării12; b) Declară mobilizarea parţială sau generală a forţelor armate; c) în caz de agresiune armată împotriva ţării, el ia măsuri pentru respingerea agresiunii; d) Instituie starea de asediu sau starea de urgenţă, în întreaga ţară ori în unele localităţi. În calitatea sa de garant al Constituţiei, Preşedintele veghează la respectarea acesteia. Cu totul de înţeles, respectarea Constituţiei constituind, în acelaşi timp, premisa şi esenţa statului de drept, precum şi condiţia primordială a drepturilor şi a libertăţilor cetăţeneşti. Câteva mijloace practice de acţiune se află la dispoziţia Preşedintelui pentru a-şi putea îndeplini misiunea sa de „veghe": a) Sesizarea Curţii Constituţionale, înainte de promulgarea legii, pentru verificarea constituţionalităţii ei (art. 144, nu s-a mai precizat „domeniul reprezentării", ajungându-se astfel, pe o cale ocolită, la o formulă adecvată.

Ţin asemenea coordonate, funcţia de garant se conjugă cu cea de reprezentare. 12 A se vedea şi Legea nr. 39/1990 („Monitorul Oficial" al României, nr. 142 din 13 decembrie 1990) privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Suprem de Apărare a Ţării. El s-a constituit ca organ colectiv, în scopul organizării şi ordonării unitare a activităţilor care privesc apărarea ţării şi siguranţa statului, atât n timp de pace, cât şi în timp de război (art. 1 din lege). Consiliul lucrează în Prezenţa a cel puţin două treimi din numărul membrilor săi şi, prin vot deschis, adoptă „Otărâri cu majoritatea membrilor (art. 5 din lege).

Litera „a" din Constituţie); b) Mesajul adresat Parlamentului, înainte de promulgarea legii, pentru ca acesta să procedeze la reexaminarea ei (art. 77, alin. 2); c) Numirea în funcţie a judecătorilor şi a procurorilor, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii (aţi. 33, alin. 1), sub semnul exigenţelor pe care le inculcă – cât priveşte

judecătorii – independenţa şi inamovibilitatea lor, iar în ce-i priveşte, în general, pe magistraţi, sub semnul rigorilor statului de drept.

3°. Funcţia de mediere se sprijină, moralmente, pe principiul legitimării larg şi autentic democratice a Preşedintelui, alegerea lui făcându-se prin sufragiu universal şi direct, precum şi pe principiul nonapartenenţei Preşedintelui la niciun partid politic13. În calitatea sa de „mediator", Preşedintele nu este un „magistrat suprem", ci, cum s-a spus şi în alte locuri, o „simplă magistratură de influenţă", un factor al „bunelor oficii", iar atunci când se impune, pe baza prerogativelor conferite prin Constituţie şi în limitele ei, el este un „factor reglator" în mecanismul statal, precum şi în raporturile dintre stat şi societate, în acest scop, pe de o parte, Preşedintele veghează la buna funcţionare a autorităţilor publice14, iar pe de alta, el înlesneşte colaborarea autorităţilor publice15, aplanează sau previne relaţiile tensionate dintre acesteori dintre ele şi societate. Iată câteva dintre procedurile constituţionale consacrate în acest scop: a) Preşedintele României poate solicita convocarea în sesiune extraordinară a Camerei Deputaţilor şi a Senatului (art. 63, alin. 2); b) Transmite mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme politice ale

13 Prevederile art. 84, alin. I din Constituţie, în sensul cărora, în timpul mandatului, Preşedintele nu poate fi membru al unui partid, trebuie interpretate lato sensu, el neputând fi membru al nici unei organizaţii politice.

14 înadins a fost evitat termenul „arbitru" sau „arbitraj", folosit în alte Constituţii, pentru a exprima astfel clar ideea că, de pe poziţia legitimităţii şi neutralităţii sale, Preşedintele nu „tranşează" diferende, ci el „conciliază" posibilele diferende sau deschide procedura constituţională în faţa instanţei supreme: corpul electoral.

15 S-a considerat, în ideea unui amendament, că funcţia Preşedintelui de a „veghea" la „buna funcţionare" a autorităţilor publice ar semnifica posibilitatea acestuia de se implica în activitatea acestor autorităţi, ceea ce – să recunoaştem – ar depăşi sfera şi conţinutul statutului său şi ar afecta autonomia respectivelor autorităţi. În realitate, obligaţia sa de a „veghea" nu poate însemna mai mult decât „supravegherea" neutră, echidistantă şi din exterior a modului de funcţionare a autorităţilor publice. Pe de alt" parte, niciuna dintre procedurile constituţionale consacrate în acest scop nu are ca rezultat implicarea Preşedintelui în mecanismul funcţional – şi mai

ales decizional – ” autorităţilor publice.

Naţiunii (art. 88); c) Solicită Parlamentului, atunci când consideră necesar, reexaminarea legii adoptate, înainte de a proceda la promulgarea acesteia (art. 77, alin. 2); d) Sesizează Curtea Constituţională, înainte de promulgarea legii, dacă apreciază că legea sau unele dintre dispoziţiile ei sunt neconstituţionale (art. 144, litera „a”); e) Promulgă legile adoptate de Parlament, contribuind astfel la trecerea pragului de la „dreptul scris” la „dreptul trăit” (art. 77, alin. 1); f) Dizolvă Parlamentul atunci când, prin refuzul acestuia de a investi Guvernul, sistemul instituţional a fost blocat (art. 89, alin. 1); g) Procedează la desemnarea unui candidat pentru funcţia de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament (art. 102, alin. 1); h) în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanţă a postului, Preşedintele revocă sau numeşte, la propunerea primului-ministru, pe unii membri ai Guvernului (art. 85, alin. 2); i) Consultă Guvernul cu privire la probleme urgente şi de importanţă deosebită (art. 86); j) Participă, dacă apreciază că este necesar, la şedinţele Guvernului în care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării, asigurarea ordinii publice şi, la cererea primului-ministru, în alte situaţii. Participând la aceste şedinţe, Preşedintele României le şi prezidează (art. 87); k) Prezidează Consiliul Suprem de Apărare a Ţării (art. 92, alin. 1); 1) Numeşte în funcţie magistraţii, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii (art. 133, alin. 1); m) Numeşte trei dintre membrii Curţii Constituţionale (art. 140, alin. 2); n) Propune Parlamentului numirea directorului Serviciului Român de Informaţii (art. 62, alin. 2, litera „g”); o) Numeşte în alte funcţii publice, în condiţiile prevăzute de lege (art. 94, litera „e”); p) Poate cere poporului să-şi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la probleme de interes naţional (art. 90); r) Iniţiază, dacă este cazul, la propunerea Guvernului, revizuirea Constituţiei (art. 146, alin. 1).

Secţiunea a 2-a MANDATUL PREŞEDINŢIAL

229. Dobândirea mandatului preşedinţial. Preşedintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat (art. 81, alin. 1). Alegerea Preşedintelui se face prin scrutin uninominal majoritar, în două tururi16.

Opţiunea Adunării Constituante a deschis – şi încă întreţine

controverse bipolare: alegerea Preşedintelui de Parlament sau alegerea lui prin sufragiu universal? Atât prima modalitate, cât şi cea de-a doua prezintă avantaje şi dezavantaje. Reducând totul la ultima expresie, alegerea Preşedintelui de către Parlament îl poate îndemna sau constrânge la un „exces de reţinere"; alegerea Preşedintelui prin sufragiu direct poate fi un îndemn sau un pretext pentru „exces de zel" 17. Depăşind acest plan al unor prezumtive şi totale subiectivităţi, ne ataşăm opţiunii Adunării Constituante din motive ce ţin, ca să zicem aşa, de „lumea faptelor", nu de „lumea ideilor", fiindcă, cum spuneau doi prestigioşi constituţionalişti, la urma urmelor contează „stilul şi tonul, mai mult decât fondul" 18. Alegerea Preşedintelui de către Parlament, volens-nolens are ca rezultat aşezarea lui în câmpul magnetic al confruntărilor dintre partidele politice şi, bineînţeles, punerea lui la discreţia acestora. El ar fi, poate, un factor de supleţe în mecanismul instituţional, dar cu siguranţă ar fi unul de incertitudine, mai ales atunci când Preşedintele s-ar sprijini pe o coaliţie parlamentară, totdeauna firavă, conjuncturală şi deci incertă, precum un contract pickwickian. Mai grav ar fi însă faptul că Preşedintele ar fi simplamente produsul pactelor politice parlamentare, când, în realitate, ponderea covârşitoare a forţelor sociale se află în afara Parlamentului şi, cel mai adesea, fără nicio reprezentare parlamentară. Ar fi un Preşedinte al Naţiunii, fără ca Naţiunea să-l fi dorit. Alegerea Preşedintelui prin sufragiu universal nu numai că este de natură să-l elibereze de toate servituţile arătate, dar îi şi conferă legitimare originar democratică, temeiuri de autoritate şi de imparţialitate. Iar dacă desemnarea Preşedintelui prin sufragiu universal este conjugată şi cu mijloace eficiente de control parlamentar asupra activităţii lui – astfel cum s-a procedat şi prin

16 A se vedea: M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Vida, Alegerile parlamentare şi prezidenţiale, Regia autonomă „Monitorul Oficial", 1992, p. 125. „G. Burdeau, op. cit., p. 487.

18 M. Prelot, J. Boulouis, op. cit., nr. 420, p. 692. Cu privire la avantajele Ş> dezavantajele celor două sisteme de alegere a preşedintelui, a se vedea de asemenea: L Vida, op. cit., p. 40.

Constituţia României – foloasele sunt îndoite, iar neajunsurile înjumătăţite.

Alegerea Preşedintelui se face – cum s-a precizat – prin scrutin uninominal majoritar în două tururi. În primul tur este declarat ales

candidatul care a întrunit majoritatea absolută, adică cel puţin jumătate plus unu din voturile alegătorilor înscrişi în listele electorale. Dacă niciunul dintre candidaţi nu a întrunit această majoritate, se organizează cel de-al doilea tur de scrutin, între primii doi candidaţi stabiliţi în ordinea numărului de voturi obţinute în primul tur, şi va fi declarat ales candidatul care a obţinut cel mai mare număr de voturi, aşadar o majoritate relativă.

Acest sistem conduce ineluctabil la o desemnare, iar dacă desemnarea se produce în primul tur, caracterul reprezentativ al preşedinţiei este peremptoriu, impunând respectul fără de care sufragiul devine un exerciţiu dezolant sau, cine ştie, pentru unii o algomanie. Deschiderea celui de-al doilea tur, necesar desigur după eşecul primului, atrage cel puţin două consecinţe, deloc neglijabile: postularea unui preşedinte în calitate de reprezentant al Naţiunii prin majoritatea relativă a membrilor ei cu drept de a decide, ceea ce va diminua considerabil autoritatea morală a preşedintelui şi va fi o sursă continuă de ambiguităţi şi reticenţe; constrângerea corpului electoral la bipolarizare, în profida diversităţii aspiraţiilor şi voliţiunilor membrilor lui.

Controlul legalităţii procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmarea rezultatelor sufragiului aparţin Curţii Constituţionale (art. 144, litera „d" şi art. 82, alin. L) 19. Controlul cuprinde toate operaţiunile electorale, inclusiv contenciosul electoral. (Este adevărat însă că astfel este afectat principiul indivizibilităţii alegerilor.) „în cele două texte se folosesc expresii diferite: „confirmarea rezultatelor" (art. 144, litera „d") şi „validarea rezultatului" (art. 82, alin. 1). În esenţă, expresiile au semnificaţii identice. Totuşi, în „circumstanţe juridice", o nuanţare poate fi făcută: Curtea Constituţională, confirmând rezultatele alegerilor, ea atestă oficial şi definitiv situaţia generală a acestora (numărul alegătorilor înscrişi în liste, numărul alegătorilor Prezenţi la vot, voturile valabil exprimate, ordinea candidaţilor în funcţie de numărul voturilor obţinute, contestaţiile sau întâmpinările soluţionate etc); Curtea Constituţională, validând rezultatul alegerilor, ea recunoaşte oficial, public şi definitiv valabilitatea mandatului preşedinţial.

Mandatul preşedinţial se exercită de la data depunerii jurământului, prevăzut de Constituţie, în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi a Senatului.

230. Vocaţia la mandatul preşedinţial. Teoretic, fiecare cetăţean al ţării „poartă în raniţă bastonul preşedinţial". Practic însă, pentru a candida la funcţia de Preşedinte, trebuie îndeplinite câteva condiţii minime, de fond şi de formă. Condiţiile de fond sunt cele prevăzute de art. 34 şi 35 din Constituţie: a) Candidatul să nu se afle într-una dintre situaţiile care îl împiedică să beneficieze de dreptul de vot; b) Persoana care candidează să aibă cetăţenia română20; c) Să aibă domiciliul în ţară; d) Să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puţin 35 de ani; e) Să nu fi îndeplinit deja, de două ori, funcţia de Preşedinte. Constituţia limitează posibilitatea unei persoane de a îndeplini funcţia de Preşedinte al României la cel mult două mandate, indiferent dacă acestea sunt sau nu succesive21 (ar. 81, alin.

20 întrucât, potrivit Legii nr. 21/1991, orice persoană mai poate avea şi o altă cetăţenie decât cea română, ne putem întreba dacă acela care are mai multe cetăţenii este îndreptăţit să candideze la funcţia de Preşedinte. Textul art. 16, alin. 3 din Constituţie nu lasă nicio îndoială asupra răspunsului negativ, întrucât, în terrninis, funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au „numai cetăţenia română" (s.n.).

21 Potrivit art. 10 din Legea nr. 69/1992, nu pot candida persoanele care au fost alese anterior, de două ori, ca Preşedinte al României. S-a făcut observaţia – şi credem că ea este întemeiată – că textul se îndepărtează de la prevederile constituţionale, prin faptul că interdicţia constituţională vizează îndepliniea a cel mult două mandate. Or, textul legii vizează alegerea, care nu poate fi decât anterioară exercitării mandatului. Există astfel posibilitatea ca o persoană să fi fost aleasă de două ori, dar să nu fi îndeplinit două mandate. (I. Vida, op. cit., p. 41 – 42.) Art. 81, alin. 4 din Constituţie nu precizează el însuşi dacă interdicţia pe care o stabileşte urmează să se aplice doar din momentul punerii în aplicare a Constituţiei din 1991 sau dacă în cele două mandate se cuprinde şi mandatul exercitat anterior acestui moment. În conformitate cu principiul neretroactivităţii legilor, Constituţia însăşi este aplicabilă numai pentru viitor şi, prin urmare, interdicţia stabilită de art. 81, alin. 4 operează numai din momentul intrării în vigoare a Constituţiei (art. 149 şi art. 15, alin. 2 din Constituţie.) în acest sens s-a pronunţat de altfel Curtea Constituţională prin Hotărârea nr. 18 din 17 septembrie 1992, în „Culegere de decizii", 1992 – 1993, p. 400, pct. 3 – 6. T.

Drăganu (op. cit., p 37) spunea că „adversarii acestui mod de interpretare vor putea invoca scopul avut în vedere de Constituţie". Ei ar putea considera anume că, „prin interdicţia menţionată, Constituţia a urmărit să împiedice ca instituţia preşedinţiei Republicii să devină monopolul unei persoane şi astfel forma de guvernământ a ţării noastre să dobândească trăsături apropiate de cele ale unei monarhii". Aşa este, neîndoielnic-Dar „scopul" avut în vedere de Constituţie nu poate fi anterior intrării ei în vigoare

4). Este o măsură binevenită, nu doar pentru a preveni „idiosincrazia", dar mai cu seamă pentru a spulbera – atât cât este posibil – dubiile asupra instituţiei şi apetitul pentru prezidenţialism; f) Să nu-i fie interzisă asocierea în partide politice". Această ultimă condiţie nu trebuie interpretată ca fiind un „cens", ci în sensul că, dacă persoana care candidează face parte dintr-o categorie arătată de art. 37, alin. 3 din Constituţie, ea trebuie să renunţe la calitatea constituită ca impediment la candidatură". Condiţiile de formă pot fi considerate următoarele24: a) Depunerea candidaturii de către un partid sau de o altă formaţiune politică înscrisă în alegeri23; b) Declaraţia de acceptare a candidaturii; c) În cazul candidaţilor independenţi, depunerea listei susţinătorilor, având numărul minim prevăzut de lege, listă autentificată de către notariatul de stat, atestându-se astfel realitatea semnăturilor susţinătorilor. Unele dintre aceste condiţii formale pot fi taxate ca fiind criterii de preselecţie a eventualilor candidaţi, contrare principiului democratic al vocaţiei generale la acesta funcţie. Totuşi, ele sunt necesare. Numai astfel se conservă sensul real al alegerilor, care nu sunt un pretext de comunicare a opiniilor, ci un mijloc de desemnare în funcţii elective. Numai astfel pot fi prevenite „candidaturile numeroase, improvizate şi fanteziste", Scopul aşezământului fundamental poate fi dedus numai din economia reglementărilor acestuia intrate în vigoare şi aplicabile ex „c. Altminteri, „scopul" astfel postulat, înainte de intrarea în vigoare a legii care îl prezumă, rămâne un sofism, mai grav prin consecinţe decât butada „scopul scuză mijloacele".

22 Art. 37, alin. 3 din Constituţie arată că nu pot face parte din partide politice judecătorii Curţii Constituţionale, avocaţii poporului, magistraţii, membrii activi ai armatei, poliţiştii şi alte categorii de funcţionari publici stabilite prin lege organică.

23 De altfel, candidatul la preşedinţie, dacă nu-şi depune

candidatura ca independent, se înscrie, de regulă, în campania electorală în numele unui partid politic. (Candidatul „independent" înscris pe lista unui partid politic este o bizarerie sau „doi electoral").

24 în afara celor ce urmează, legislaţia electorală a unor ţări (de exemplu, Legea organică din Franţa din 11 martie 1988) mai adaugă cerinţa unei „declaraţii de patrimoniu", care nu este dată publicităţii decât pentru candidatul care a fost ales. (O lege a transparenţei financiare este de mult scadentă şi la noi, în privinţa tuturor demnitarilor).

25 Deşi, după alegeri, Preşedintele – ca o garanţie a imparţialităţii sale – trebuie să abandoneze partidul în numele căruia a candidat şi de membrii sau aderenţii căruia el a fost susţinut, „divorţul" nu poate fi decât fictiv, căci el rămâne afectiv alături de acelaşi partid care, la rândul său, are un ascendent moral asupra Preşedintelui. Depinde de abilitatea şi responsabilitatea Preşedintelui să nu facă să prevaleze sentimentele faţă de exigenţele constituţionale ale funcţiei.

Precum şi pericolul denaturării şi devalorizării campaniei preşedinţiale26.

231. Durata mandatului preşedinţial. Mandatul Preşedintelui României este de 4 ani şi se exercită de la data depunerii jurământului (art. 83, alin. 1).

În stabilirea mandatului preşedinţial ar fi existat două posibilităţi: un mandat mai lung decât cel al Parlamentului – şi astfel s-a preconizat iniţial, stabilind durata mandatului la 5 ani – sau un mandat a cărui durată să fie identică cu cea a mandatului parlamentar. Optând pentru prima soluţie, s-ar fi asigurat continuitatea exercitării27 prerogativelor între două legislaturi. Această cerinţă şi-a găsit însă o altă rezolvare: Preşedintele României îşi exercită mandatul până la depunerea jurământului de Preşedintele nou ales (art. 33, alin. 2). Apoi, dezavantajele acelei soluţii ar fi fost mult mai mari decât avantajele ei: a) Soluţia unui mandat cu o durată mai lungă decât cel al Camerelor este practicată acolo unde prerogativele preşedinţiale fie sunt insignifiante, fie, paradoxal, ele sunt atât de importante încât Preşedintele devine „piesa centrală" în sistemul instituţional); b) Soluţia implică posibilitatea ca, prin schimbarea structurii politice a Parlamentului, Preşedintele să se afle în faţa unei majorităţi parlamentare ostile. Or, „coabitarea" nu este totdeauna lipsită de

tensiuni, cu posibile repercusiuni în ambianţa politică a întregii societăţi. Juxtapunerea celor două mandate, identice ca durată, facilitează conjugarea eforturilor legislativului şi executivului pentru realizarea aceluiaşi program de guvernare, validat de corpul electoral prin rezultatele pozitive ale sufragiului şi, în cele din urmă, de Parlament prin votul de investitură acordat Guvernului.

Din cele două alineate ale art. 83, deja evocate, rezultă că jurământul depus în şedinţa comună a Camerelor Parlamentului nu semnifică numai un moment solemn. El este constitutiv de efecte juridice, conferind mandatului efectivitate. Jurământul marchează momentul începerii noului mandat şi al încetării mandatului

26 Ph. Parini, op. cit., p. 146.

27 în general, mandatul preşedintelui este cuprins între 4 şi 7 ani: în S.U.A., Islanda, Columbia, Ungaria etc, el este de 4 ani; în Germania, Portugalia, Grecia, Bulgaria, Israel, Venezuela, Uruguay etc, mandatul are o durată de 5 ani; în Austria, Finlanda, Egipt, Argentina, Brazilia, Mexic etc, durata mandatului este de 6 ani; în Franţa" Italia, Irlanda, Turcia, preşedintele este ales pentru un mandat de 7 ani.

Precedent28. Pentru a preveni posibila manifestare abuzivă a prerogativelor Preşedintelui, în ultima perioadă a mandatului său, s-a prevăzut – ca şi pentru Preşedintele interimar – o importantă interdicţie: Parlamentul nu poate fi dizolvat în ultimele şase luni ale mandatului Preşedintelui (art. 89, alin. 3).

Prorogarea mandatului preşedinţial poate interveni însă şi în cazuri excepţionale: în caz de război29 sau în caz de catastrofa30. Sub condiţia ca Parlamentul să adopte o lege organică în acest sens31.

Sfârşitul mandatului preşedinţial se produce, de regulă şi firesc, prin expirarea duratei acestuia. Pot însă interveni şi alte cauze care să pună capăt mandatului, creând astfel ceea ce, obişnuit, numim „vacanţa funcţiei". Şi anume: demisia, demiterea din funcţie, imposibilitatea definitivă a exercitării atribuţiilor, decesul.

232. Vacanţa funcţiei de Preşedinte al României şi interimatul funcţiei. Art. 96, alin. 1 din Constituţie indică împrejurările – arătate deja – care determină încetarea mandatului preşedinţial şi declararea „vacanţei funcţiei". Sunt împrejurări „naturale" (imposibilitatea definitivă a exercitării atribuţiilor şi decesul) şi împrejurări „voluntare", la iniţiativa instanţelor îndreptăţite să decidă (demiterea din funcţie) sau la iniţiativa Preşedintelui (demisia).

28 înseamnă deci, că pe o anume perioadă – de la validarea mandatului preşedinţial şi până la depunerea jurământului – există doi preşedinţi: unul ales, dar al cărui mandat încă nu este exercitat; celălalt, cu un mandat expirat, dar care încă este exercitat. Este o falsă problemă teoretică, pentru că, de regulă, momentul validării mandatului şi cel al depunerii jurământului coincid.

29 „Starea de război" este situaţia care rezultă, pe plan intern şi în domeniul relaţiilor internaţionale, din faptul că două sau mai multe state sunt în conflict armat. Pe plan intern, persoanele fizice şi juridice sunt supuse în timpul stării de război unui regim juridic special, derogatoriu de la regulile dreptului comun. Pe plan extern, efectele declarării stării de război constau în crearea unor drepturi şi obligaţii specifice, atât în raporturile dintre părţile aflate în conflict, cât şi între acestea şi statele neutre şi nebeligerante.

Termenul „catastrofă" este întrebuinţat în sens generic, desemnând orice eveniment ţţagic, cu urmări dezastruoase.

Conjugarea unor factori obiectivi – război sau catastrofă – cu unul subiectiv – adoptarea unei legi organice – ridică probleme extrem de complexe, dacă nu chiar solubile, mai ales în condiţiile în care forţele politice reprezentate în Parlament sunt °stile Preşedintelui. (I. Vida, op. cit., p. 47).

Constatarea existenţei împrejurărilor de imposibilitate definitivă a exercitării atribuţiilor32 de Preşedinte al României o face Curtea Constituţională, iar cele constatate sunt comunicate Parlamentului şi Guvernului (art. 44, litera e).

Demiterea din funcţie a Preşedintelui nu se poate săvârşi decât în condiţiile prevăzute de art. 95 din Constituţie, adică: a) Mai întâi, suspendarea din funcţie a Preşedintelui, de către Camera Deputaţilor şi de către Senat, în şedinţa lor comună; b) Apoi, după aprobarea propunerii de suspendare din funcţie, organizarea, în cel mult 30 de zile de la data aprobării, a unui referendum pentru demitere.

Demisia reprezintă manifestarea unilaterală şi voluntară33 de voinţă a Preşedintelui României prin care acesta decide să renunţe la funcţie şi astfel să pună capăt, înainte de termen, mandatului preşedinţial34. Demisia nu este supusă condiţiei acceptării din partea vreunui organ sau a corpului electoral.

Dacă a intervenit vacanţa funcţiei de Preşedinte, până la organizarea şi definitivarea alegerilor, se instituie, în condiţiile art… 97

din Constituţie, interimatul funcţiei. Interimatul se instituie de asemenea: a) Când Preşedintele este suspendat din funcţie; b) Când el se află în imposibilitatea temporară de a-şi exercita atribuţiile. Imposibilitatea temporară poate deveni o imposibilitate definitivă şi atunci se declară vacanţa funcţiei; sau imposibilitatea încetând33, Preşedintele redobândşte exerciţiul atribuţiilor36.

32 Bineînţeles că de cele mai multe ori asemenea împrejurări pot fi de factură medicală.

33 Aceasta înseamnă că manifestarea de voinţă făcută în scopul renunţării la mandat trebuie să nu fie viciată. (Apreciem însă că nu s-ar putea invoca eroarea de fapt şi eroarea de drept).

34 în sistemul nostru nu este consacrată „demisia din oficiu", adică demisia impusă prin apariţia unor cauze definite de lege şi având un asemenea efect.

35 în Constituţie nu s-a precizat care este durata maximă a „imposibilităţii temporare". S-a făcut însă o astfel de precizare la art. 106, alin. 3, cât priveşte durata maximă a interimatului unui membru al Guvernului, aceasta fiind fixată – cu totul arbitrar – la cel mult 45 ţie zile. (Ni s-a părut nostimă încercarea – şi „argumentarea" – de a stabili durata rezonabilă a unei convalescenţe). În fapt, cei îndreptăţiţi să instituie interimatul vor aprecia, concret, natura motivelor şi persistenţa lor.

36 Nu s-a reglementat însă modul de exercitare a unora dintre atribuţiile Preşedintelui pe timpul absenţei lui din ţară. Singura soluţie rămâne delegarea expresă şi parţială) dacă, bineînţeles, acest lucru s-ar impune.

I

Constituţia precizează ea însăşi cine asigură interimatul funcţiei de Preşedinte şi care este statutul Preşedintelui interimar. În ordine, interimatul se asigură de preşedintele Senatului său, dacă şi el ar fi în imposibilitate, de preşedintele Camerei Deputaţilor37. Preşedintele Senatului său, după caz, cel al Camerei Deputaţilor, exercitând prerogativele care decurg din interimatul funcţiei de Preşedinte al României, nu-şi pierde locul său în respectiva Cameră: el nu devine definitiv Preşedinte al României, ci îndeplineşte doar, pro tempore, unele dintre atribuţiile specifice funcţiei preşedinţiale.

Cu privire la preşedintele interimar, două precizări făcute în Constituţie au deplină relevanţă: a) Pe durata interimatului funcţiei

preşedinţiale, nu pot fi exercitate atribuţiile prevăzute la art. 88 – 90: adresarea de mesaje către Parlament38; dizolvarea Parlamentului; referendumul. Ultimele două interdicţii îşi găsesc justificarea: pe de o parte, în faptul că preşedintele interimar nu îndeplineşte funcţia pe baza unei investituri populare; pe de alta, în intenţia de a preveni riscurile unei instabilităţi politice suplimentare; b) Preşedintelui interimar îi sunt aplicabile prevederile art. 95 şi 97 din Constituţie. El răspunde deci politiceşte în faţa electoratului, putând fi demis din funcţie printr-un referendum39, după ce a fost suspendat de Camera Deputaţilor şi de Senat, în şedinţa comună a acestora, pentru încălcarea prevederilor Constituţiei. În caz de demitere, se organizează din nou interimatul funcţiei.

37 Poate că, logic, ordinea ar fi trebuir să fie inversă, Camera Deputaţilor având un caracter mai larg reprezentativ. S-a optat însă pentru soluţia actuală, întrucât condiţiile de eligibilitate ale senatorilor şi Preşedintelui, prevăzute la art. 35, alin. 2, sunt identice.

38 Acesta interdicţie nu are deplină motivare, întrucât, practic, în multe situaţii, mesajul nu produce eo ipso efecte juridice imediate. (Cererea de reexaminare a legii, înainte de promulgare, a îmbrăcat forma unui mesaj, conform art. 103 din Regulamentul Adunării Deputaţilor şi art. 94 din Regulamentul de atunci al Senatului. Acest procedeu trebuie abandonat, altminteri înţelegând că preşedintele interimar este necondiţionat obligat să promulge legile).

39 Această măsură, faţă de preşedintele interimar, rămâne discutabilă, întrucât el nu a fost investit de corpul electoral. Aşa fiind, formal şi potrivit principiului ex contrario actus, el n-ar putea fi demis prin referendum. Totuşi, exercitând o parte dintre prerogativele Preşedintelui titular şi fiind imposibil de admis că preşedintele interimar nu răspunde politiceşte – căci astfel el ar avea un statut privilegiat şi virtual periculos – demiterea lui din funcţie se realizează în aceleaşi condiţii ca şi preşedintele titular.

I

Secţiunea a 3-a

STATUTUL MANDATULUI PREŞEDINŢIAL ŞI AL FUNCŢIEI DE PREŞEDINTE

233. Protecţia mandatului preşedinţial. În timpul mandatului – arată art. 84, alin. 1 din Constituţie – Preşedintele României nu poate fi membru al unui partid şi nu poate îndeplini nicio altă funcţie publică

sau privată. Firește că incompatibilitățile sunt, prin definiție, interdicții la cumulul unor funcții. Le considerăm însă, mai înainte de toate mijloace de protecție a mandatului președințial, căci scopul lor nu este pur și simplu acela de a releva situația contradictorie a unor funcții, ci de a garanta independența și probitatea Președintelui în exercitarea funcției. Numai astfel el își poate îndeplini funcțiile cu care este înzestrat și mai ales cea de garant al Constituției și de mediator între „puterile statului", precum și între stat și societate.

În același scop, Constituția reclamă ca indemnizația și celelalte drepturi ale Președintelui României să fie stabilite prin lege și, bineînțeles, sub semnul transparenței.

Cealaltă componentă a protecției mandatului Președintelui o constituie imunitățile. Președintele României se bucură de imunitate, în sensul că, în principiu, el nu răspunde juridic pentru opiniile, actele sau faptele săvârșite în exercițiul mandatului, nici pe durata acestuia, nici ulterior. Prin acte sau fapte săvârșite în exercițiul mandatului înțelegem formele de manifestare compatibile cu funcția sa sau, altfel zicând, făcând parte din prerogativele pe care i le conferă funcția40. Dacă, dimpotrivă, ele sunt exterioare funcției, Președintele răspunde juridic, potrivit regulilor dreptului comun.

Ca persoană fizică situată în afara funcției președințiale, Președintele se bucură de protecția pe care legea o datorează și o garantează față de toți cetățenii41.

40 în unele sisteme de drept constituțional și de drept penal a fost stabilită, ca măsură specială de protecție a președintelui, o infracțiune distinctă, „ofensa", ea privind în exclusivitate demnitatea șefului statului.

41 De exemplu, „dreptul la propria imagine", despre care se vorbește în contextul libertății de exprimare. Am ales acest exemplu nu numai pentru că natura și conținutul acestui drept sunt încă teme polemice, dar mai ales pentru că trebuie să se facă

234. Răspunderea politică și juridică a Președintelui.

Protecția mandatului președintelui nu este incompatibilă cu răspunderea titularului său pentru modul cum îl exercită. Mai mult însă, protecția mandatului își găsește justificare numai dacă el este exercitat în scopul și în limitele ce i s-au stabilit prin Constituție. Lipsa de răspundere ar fi un „cec în alb" pentru exercitarea iresponsabilă a mandatului. Parafrazând pe H. de Balzac, am spune și noi că

prerogativele nu sunt sentimente; a face ceea ce trebuie şi cum trebuie nu înseamnă, întotdeaun, a face ce-ţi place.

Răspunderea Preşedintelui poate fi de natură „exclusiv politică" 42 sau de natură juridică.

— O primă formă a răspunderii politice este, împrumutând expresia, „răspunderea de fapt" 43. Preşedintele se expune veto-ului corpului electoral, în ipoteza candidării pentru un nou mandat. Dar este, eventual, un oprobriu pe „ruinele Troiei". Mai eficiente şi mai puţin consolatoare sunt alte forme de răspundere prevăzute de Constituţie: 1°. Demiterea; 2°. Punerea sub acuzare şi condamnarea, pentru înaltă trădare. Prima este o formă de răspundere politică, cea de-a doua este o răspundere esenţialmente juridică.

1°. Pentru a interveni demiterea Preşedintelui – ca sancţiune a răspunderii lui politice – trebuie ca, mai întâi, să se procedeze la suspendarea din funcţie a Preşedintelui. Există aşadar două etape pentru sancţionarea politică a Preşedintelui: suspendarea din funcţie şi demiterea lui prin referendum.

Suspendarea din funcţie nu este ea însăşi o formă a răspunderii politice, ci procedura premergătoare şi obligatorie pentru eventuala sancţionare a Preşedintelui, întrucât: Preşedintele nu răspunde politic în faţa Parlamentului, ci în faţa corpului electoral; suspendarea din funcţie poate fi infirmată prin referendum sau ea distincţie între „intimitatea vieţii private" şi „activitatea publică". (Pe larg, a se vedea: P. Kayser, Le droit dit! l'image, în „Melanges en l'honneur de Paul Roubier", t. II, Sirey, Paris, 1961, p. 73 şi urm.).

„Ne-am oprit la această locuţiune pentru că, astfel cum va rezulta, răspunderea juridică nu poate fi cu totul disociată de cea politică, iar răspunderea politică este, la rândul ei, angajată pe temeiul legii constituţionale şi conduce la consecinţele arătate de Constituţie. B. Jeanneau, op. cit., p. 150.

Devine ineficace dacă referendum-ul nu a fost organizat în termenul prevăzut de Constituţie.

Pentru a se ajunge la suspendarea din funcţie trebuie îndeplinite câteva condiţii, de fond şi de formă (art. 95 şi art. 144, literele „f-g") – Condiţia de fond prevăzută de Constituţie este încălcarea prevederilor ei44. Aprecierea concretă a faptului de încălcare rămâne la dispoziţia Parlamentului. Condiţiile de formă sunt mai multe: a) Propunerea de suspendare – motivată – poate fi făcută

numai de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor; b) Ea trebuie adusă neîntârziat la cunoştinţa Preşedintelui; c) Asupra propunerii de suspendare se pronunţă, printr-un aviz consultativ, Curtea Constituţională; d) Dezbaterea propunerii de suspendare se face în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi a Senatului; e) Preşedintelui trebuie să i se respecte dreptul de a da explicaţii parlamentarilor – dacă el consideră necesar – cu privire la faptele ce i se impută; f) Propunerea de suspendare poate fi aprobată de Parlament cu cel puţin votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor.

Dacă propunerea de suspendare din funcţie este aprobată, aceasta produce două efecte: a) Instaurarea interimatului funcţiei de Preşedinte; b) Marcarea momentului de la care începe să curgă termenul de 30 de zile pentru organizarea unui referendum în vederea demiterii Preşedintelui. În cazul în care referendum-ul nu s-a organizat în cel mult 30 de zile de la data aprobării cererii de suspendare din funcţie sau atunci când, deşi s-a organizat în acest termen, electoratul a refuzat demiterea, încetează interimatul funcţiei şi Preşedintele reia exerciţiul mandatului său. Dacă, dimpotrivă, prin

44 în ambianţa politică românească, înclinată uneori cu obstinaţie spre originalitate cu orice preţ, s-a cerut şi suspendarea din funcţie a Preşedintelui, întrucât.

— Cum s-a spus – prin contestarea legalităţii unor hotărâri judecătoreşti sau prin îndemnul la neexecutarea lor, ar fi săvârşit o intruziune în puterea judecătorească, adică o încălcare gravă a prevederilor Constituţiei, despre care se face vorbire la art. 95 din Constituţie. Cel puţin două lucruri au fost însă ignorate: a) Exprimarea unei „opinii politice" nu înseamnă „încălarea gravă a dispoziţiilor Constituţiei", oricine putând avea o asemenea opinie; b) Hotărârea judecătorească are vocaţia – inclusiv prin măsuri penale – de a fi executată silit, după ce ea a intrat în puterea lucrului judecat, indiferent de calitatea intrinsecă a hotărârii sau de opinia unor autorităţi ori a persoanelor afectate prin acea hotărâre. (A se vedea şi Avizul consultativ al Curţi Constituţionale, nr. 1 din 3 iulie 1994, în „Culegere de decizii şi hotărâri", 1994. Regia autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1995, p. 359 şi urm.) referendum-ul organizat în termenul arătat, s-a decis demiterea din funcţie, interimatul continuă până la validarea mandatului şi depunerea jurământului de către noul Preşedinte ales.

Alegerile trebuie organizate în termen de trei luni de la data la care a intervenit vacanţa funcţiei de Preşedinte al României (art. 96, alin. 2), adică, pentru ipoteza aici discutată, de la data demiterii Preşedintelui45. Aceasta este data la care Curtea Constituţională, pe temeiul art. 144, litera „g", confirmă rezultatele referendum-ului.

2°. De la principiul înscris în art. 84, alin. 2, potrivit căruia Preşedintele României se bucură de imunitate, legea fundamentală face o singură excepţie: punerea sub acuzare a Preşedintelui pentru „înaltă trădare" (art. 84, alin. 3). Procedura constituţională pentru angajarea acestei forme de răspundere este sumară: a) Punerea sub acuzare a Preşedintelui poate fi hotărâtă în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi a Senatului; b) Votul cerut pentru punerea sub acuzare este de cel puţin două treimi din numărul deputaţilor şi senatorilor; c) Competenţa de judecată aparţine Curţii Supreme de Justiţie, în condiţiile legii; d) Preşedintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare46.

45 A rămas de domeniul legii organice să precizeze care este durata pentru care se alege noul Preşedinte: un mandat de patru ani, adică durata obişnuită a mandatului preşedinţial, sau un „mandat cu termen redus", cuprinzând deci durata rămasă din mandatul Preşedintelui demis. Argumente sunt în favoarea fiecărei soluţii. Am înclina spre cea dintâi, întrucât: Constituţia fixează durata mandatului Preşedintelui la patru ani, fără a distinge între cele două ipoteze; Preşedintele ales prin sufragiu universal se bucură de plenitudinea prerogativelor ce decurg dintr-un mandat tipic. Nu mai puţin însă, prin adoptarea acestei soluţii, s-ar produce asincronia între mandatul Camerelor şi mandatul preşedinţial, cu consecinţele deja arătate.

46 Nu rezultă însă cine poate deschide procedura punerii sub acuzare a Preşedintelui, nici dacă Preşedintele este suspendat din funcţie pe perioada dintre punerea lui sub acuzare şi rămânerea definitivă a hotărârii Curţii Supreme de Justiţie. În orice caz, condiţiile deschiderii procedurii de punere sub acuzare, logic, n-ar putea fi mai puţin exigente decât cele de la suspendarea din funcţie. Pe de altă parte, întrucât „înalta trădare" este implicit şi o faptă de încălcare a prevederilor Constituţiei, suspendarea din funcţie a Preşedintelui, până la rămânerea definitivă a hotărârii instanţei supreme, apare nu numai justificată, dar şi necesară. (Alineatul 3 al art. 84 a fost introdus în urma unui amendament, insuficient elaborat). Este criticabilă

precizarea împlinitoare, făcută la art. 60 din Regulamentul şedinţelor comune, în sensul căreia Vrerea a cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor de punere subire a Preşedintelui trebuie să cuprindă şi „încadrarea juridică" a faptelor.

Câteva concluzii şi observaţii pot fi totuşi făcute: a) Fapta de „înaltă trădare" se situează în afara Codului penal actual şi, deocamdată, ea contravine principiului legalităţii incriminării şi a pedepsei47; b) Deşi fapta este esenţialmente penală, ea inculcă şi ideea răspunderii politice a Preşedintelui48; c) Prin punerea sub acuzare, Parlamentul nu califică fapta ca infracţiune şi nici nu decide asupra vinovăţiei, ci doar le afirmă; d) Hotărârea Parlamentului de punere sub acuzare se transmite procurorului general pentru ca acesta, potrivit legii, să sesizeze Curtea Supremă de Justiţie cu judecarea cauzei; e) Până la rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare, Preşedintele se află sub beneficiul prezumpţiei de nevinovăţie; f) în condiţiile actualei legislaţii, Curta Supremă de Justiţie se află în ipoteze contradictorii inadmisibile: ea ar urma să califice fapta de „înaltă trădare", să-i prevadă limitele speciale de pedeapsă şi apoi să decidă eventuala condamnare şi condiţiile exercitării căii de atac.

471. Vida (op. cit., p. 72), considera că „înalta trădare" nu poate fi definită într-un cod penal şi nici în altă lege specială, deoarece conţinutul unei asemenea fapte nu poate fi stabilit ex ante. Pentru a oferi totuşi o soluţie, s-a opinat – într-o formulare contradictorie – că „acela care poate stabili cu majoritate calificată de două treimi ridicarea imunităţii prezidenţiale este dator să-şi motiveze hotărârea, definind elementele constitutive ale faptei deduse judecăţii, sub condiţia admiterii acestei definiţii de către Curtea Supremă de Justiţie". Doar două observaţii sugerăm prin întrebări retorice: este posibil ca printr-o hotărâre de trimitere în judecată să se creeze infracţiunea şi să se definească concomitent fapta pentru care s-a adoptat hotărârea?; ce se întâmplă în cazul în care Curtea Supremă de Justiţie nu „admite definiţia"? În orice caz, principiul legalităţii incriminării şi a pedepsei – principiu constituţional (art. 23, alin. 9) – nu este compatibil cu soluţia oferită.

48 J. Gicquel o califică „infracţiune cu un caracter politic şi un conţinut variabil" (oprit., p. 648). Alţi autori reproduc art. IV al Constituţiei de la Weimar: „orice violare culpabilă (sic!) a Constituţiei sau a unei legi". Din cuprinsul art. 60 al Regulamentul" 1 şedinţelor

comune, care se referă la „fapte" şi la „încălcarea lor juridică", ar rezulta <e „înalta trădare" nu este o infracţiune distinctă, ci o sintagmă care poate cuprinde mai multe infracţiuni.

Capitolul II

ATRIBUŢIILE PREŞEDINTELUI ROMÂNIEI ŞI ACTELE EMISE ÎN EXERCITAREA LOR

Secţiunea l-a ATRIBUŢIILE PREŞEDINTELUI ROMÂNIEI

235. Clasificarea atribuţiilor. Este un truism afirmaţia că atribuţiile Preşedintelui nu formează un ansamblu omogen. Cu atât mai mult însă gruparea lor în câteva categorii este necesară. Pe baza Cărui criteriu?

O clasificare comodă, dar şi nesemnificativă, ar putea avea ca reper obiectul atribuţiilor, distingând astfel între atribuţii de factură politică, atribuţii executive, militare, diplomatice, judiciare etc. Etc…

Cu unele nuanţări, apreciem că poate fi semnificativă clasificarea atribuţiilor preşedinţiale având drept criteriu regimul lor juridic49 sau condiţiile lor de exercitare50. Urmând acest criteriu, s-ar putea constitui următoarele clase şi subclase: A. Atribuţii pentru exercitarea cărora actele sau faptele preşedinţiale sunt supuse unor condiţii exterioare: a) aprobarea Parlamentului; b) contrasemnarea; c) alte condiţii; B. Atribuţii pentru exercitarea cărora actele sau faptele preşedinţiale nu sunt supuse nici unei condiţii exterioare. Dici breviter în sensul unei opinii, ar rezulta astfel: a) Acte sau fapte preşedinţiale săvârşite în condiţii de „coautorat"; b) Acte sau fapte preşedinţiale cu un singur autor.

Cum se vede, clasificarea atribuţiilor este asociată actelor preşedinţiale. Ni se pare firesc, întrucât exercitarea unei atribuţii presupune o manifestare de voinţă, iar manifestarea de voinţă, pentru a-şi produce efectele, trebuie, de regulă, să fie obiectivată printr-un act51.

În acest sens: M. Prălot, J. Boulouis, op. cit., nr. 4411, p. 718. ŞI G. Burdeau, op. cit., p. 497; J. Gicquel, op. cit., p. 648.

Poarte puţine sunt atribuţiile care nu comportă o asemenea obiectivare. De exemplu, „jedierea, participarea la şedinţele Guvernului, acreditarea reprezentanţilor diplomatici ai altor state).

236. Atribuţii pentru exercitarea cărora actele sau faptele preşedinţiale sunt supuse unor condiţii exterioare. Actele Preşedintelui comportă fie aprobarea Parlamentului, fie

contrasemnarea, fie îndeplinirea altor condiţii extrinseci.

1°. Aprobarea Parlamentului trebuie să intervină în cazul actelor preşedinţiale emise în exercitarea atribuţiilor prevăzute de art. 92, alin. 2 şi art. 93, alin. 1 din Constituţie: a) Mobilizarea parţială sau generală a forţelor armate; b) Instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă, în întreaga ţară ori în unele localităţi. În prima situaţie, declararea mobilizării implică, de regulă, aprobarea prealabilă a Parlamentului52. Numai în cazuri excepţionale, hotărârea Preşedintelui se supune ulterior aprobării Parlamentului, dar nu mai târziu de 5 zile de la adoptare. În cea de-a doua situaţie, „încuviinţarea" măsurii de instituire a stării de asediu sau a stării de urgenţă este totdeauna ulterioară adoptării53, dar în cel mult 5 zile de la luarea măsurii.

Trebuie însă precizat că actul preşedinţial prin care se dispune una dintre măsurile adoptate este supus şi unei alte condiţii, anterioare aprobării lui din partea Parlamentului: contrasemnarea de primul-ministru.

Cât priveşte atribuţia prevăzută de art. 92, alin. 3 din Constituţie, adoptarea măsurilor necesare pentru respingerea agresiunii, se precizează doar că acestea sunt aduse neîntârziat la cunoştinţa Parlamentului, printr-un mesaj. Rezultă limpede că de această dată nu este înscrisă condiţia aprobării. Şi aceasta nu pentru că, în această situaţie, Preşedintele ar avea puteri discreţionare sau pentru că măsura însăşi n-ar fi de o deosebită gravitate, ci pentru că, în faţa unei agresiuni armate îndreptată împotriva ţării, potrivit art. 62, alin. 2, litera „d", Parlamentul este acela care declară starea de război. Dacă el nu se află în sesiune, convocarea lui se face în 24 de ore de la declanşarea agresiunii.

52 Potrivit art. 62, alin. 2, litera „e" din Constituţie, declararea mobilizării generale sau parţiale o poate face şi Parlamentul, în şedinţa comună a Camerelor. Aprobarea prealabilă sau, după caz, ulterioară, a mobilizării intervine, aşadar, când iniţiativa acestei măsuri aparţine Preşedintelui, iar iniţiativa sa va fi justificată de urgenţa măsurii.

53 Cu totul explicabil, întrucât primează stringenţa adoptării respectivelor măsuri.

Care este semnificaţia „aprobării"? În sens comun, „aprobarea" semnifică încuviinţarea acţiunii. Juridiceşte vorbind, „aprobarea" se află în câteva raporturi determinate cu actul aprobat: a) Ea nu schimbă

natura actului aprobat şi, în consecinţă, nici regimul lui juridic; b) Aprobarea nu adaugă nimic la efectele actului aprobat; c) Preşedintele nu este obligat să execute actul prealabil aprobat, nici să persiste în aplicarea celui aprobat ulterior; d) Aprobarea nu acoperă viciile actului aprobat (de exemplu, lipsa contrasemnării); e) Aprobarea este nu numai o condiţie de valabilitate a actului, dar şi un mijloc de control parlamentar.

2°Contrasemnarea decretelor emise de Preşedintele României, de către primul-ministru, intervine – cum ne precizează art. 99, alin. 2 din Constituţie – atunci când sunt exercitate următoarele atribuţii: a) încheierea tratatelor internaţionale în numele României, negociate de Guvern, şi supunerea lor spre ratificare Parlamentului (art.91, alin. L) 54; b) La propunerea Guvernului, acreditarea55 sau rechemarea reprezentanţilor diplomatici ai României şi aprobarea înfiinţării, desfiinţării sau schimbării rangului misiunilor diplomatice56 (art. 91, alin. 2); c) Declararea mobilizării parţiale sau generale a forţelor armate (art. 92, alin. 2); d) Luarea măsurilor pentru respingerea agresiunii armate îndreptate împotriva ţării (art. 92, alin. 3); e) Instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă, în întreaga ţară ori în unele localităţi (art. 93, alin. 1); f) Conferirea decoraţiilor şi

54 Corelarea celor două texte, art. 99, alin. 2 şi art. 91, alin. 1, poate fi o sursă de ambiguităţi. Art. 99, alin. 2 se referă la contrasemnarea „decretelor"; art. 91, alin. 1, se referă la „încheierea tratatelor" şi „supunerea spre ratificare". Mai întâi, nu se înţelege pentru care dintre cele două operaţii se emite un decret. Apoi, chiar dacă admitem una dintre cele trei ipoteze posibile – încheierea, supunerea spre ratificare sau amândouă – greu de explicat de ce trebuie emis un decret: „Încheierea" tratatului nu se face prin decret, iar „ratificarea" este o competenţă de atribuţiune a Parlamentului, conferită de Constituţie, aşa încât realizarea ei nu presupune emiterea unui decret. Singura explicaţie credem că este următoarea: întrucât tratatul a fost negociat de Guvern, primul-ministru contrasemnează încheierea tratatului – şi vom vedea de ce – iar nu un posibil decret emis în acest scop, de altfel inutil.

„Acreditarea" este operaţia juridică prin care unei persoane i se conferă calitatea de prezentant al statului român pe lângă un alt stat sau pe lângă o organizaţie „rternaţională.

n ordine descrescândă, rangurile misiunilor diplomatice sunt

următoarele: basada şi nunciatura: legaţia şi internunciatura; însărcinatul cu afaceri. Există însă 5 unele misiuni diplomatice de tip nou.

r IHUOTfl* 351 g CENTRALA

UNIVERSITARA JUWIAN BLAGA – ciui – a titlurilor de onoare (art. 94, litera a); g) Acordarea gradelor de mareşal, de general şi de amiral (art. 94, litera „b"); h) Acordarea graţierii individuale57 (art. 94, litera „d").

Cum s-a precizat deja, actele emise în exercitarea unora dintre aceste atribuţii sunt supuse condiţiei aprobării din partea Parlamentului (art. 92, alin. 2 şi art. 93, alin. 1). În privinţa altor atribuţii, actele preşedinţiale sunt emise numai la propunerea unor subiecte determinate sau după săvârşirea operaţiilor tehnico-materiale prevăzute de lege. Astfel, Preşedintele României exercită atribuţia prevăzută la art. 91, alin. 2 (acreditarea sau rechemarea reprezentanţilor diplomatici şi înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice) la „propunerea Guvernului". Fireşte, „propunerea" nu obligă Preşedintele să emită actul, dar el nici nu-l poate emite în lipsa ei. Apoi, preşedintele încheie tratate internaţionale (art. 91, alin. 1), dar numai „negociate de Guvern".

Care este semnificaţia contrasemnării şi care sunt consecinţele ei?

Cât priveşte semnificaţia contrasemnării, opiniile formulate sau interpretările făcute instituţiei sunt diferite58; contrasemnarea ar fi mijlocul tehnic prin care Preşedintele se asociază la activitatea Guvernului; contrasemnarea semnifică „transferul" unora dintre atribuţiile Preşedintelui în favoarea Guvernului; ea înseamnă „partajarea" exerciţiului unora dintre atribuţii între Preşedinte şi Guvern; contrasemnarea este procedeul tehnic juridic prin care exerciţiul unora dintre atribuţii este „negociat" – nu concedat – astfel încât actul emis este produsul acordului de voinţe dintre Preşedinte şi Guvern, prin intermediul primului-ministru. Această ultimă opinie credem că aduce răspunsul adecvat. Într-adevăr, într-un sistem

57 Graţierea este o măsură de clemenţă prin care un condamnat este dispensat, la cererea sa („recursul în graţiere"), de a suporta, în totul sau în parte, pedeapsa ce i-a fost aplicată sau condamnatului îi este îngăduit să execute o sancţiune mai blândă decât cea iniţial

stabilită. (Ex contrario, se va înţelege că graţierea colectivă se acordă de Parlament printr-o lege). În unele sisteme constituţionale şi de drept penal se practică şi aşa-numtta „graţiere amnistiantă", o instituţie hibridă, de graţiere Ş iamnistie, în virtutea căreia amnistia este rezervată numai pentru acei condamnaţi care au obţinut un decret de graţiere.

58 A se vedea: G. Burdeau, op. cit., p. 497; P. Pactet, op. cit., p. 377; M. Prelot, > Boulouis, op. cit., nr. 441, p. 716; J. Gicquel, op. cit., p. 675.

Constituţional în care atribuţiile Preşedintelui şi cele ale Guvernului sunt riguros precizate şi delimitate, ele constituind competenţa de atribuţiune a acestor organe, stabilită prin însăşi legea fundamentală, într-un sistem în care prerogativele preşedinţiale sunt constituite în considerarea legitimării Preşedintelui prin sufragiu universal, credem că nu poate fi vorba nici de „asocierea" Preşedintelui la activitatea Guvernului, nici de „transferul" atribuţiilor lui, nici de „împărţirea" exerciţiului lor.

Semnificaţia contrasemnării va fi însă mai bine înţeleasă dacă se vor avea în vedere consecinţele ei: a) Contrasemnarea autentifică sau certifică semnarea actului de către Preşedinte; b) Actul emis devine prin contrasemnare un act juridic complex, rezultând din acordul de voinţe ale semnatarilor lui; c) Prin contrasemnare, Guvernul înţelege să-şi asume responsabilitatea politică pentru unele dintre actele şefului statului, iresponsabil politiceşte în faţa Parlamentului, acte al căror autor este numai nominal. Acesta este aspectul esenţial, mai ales în sistemul nostru constituţional. Contrasemnarea este astfel contrapartida la statutul politic al Preşedintelui, care nu răspunde politic în faţa Parlamentului.

3°. Actele şi faptele supuse altor condiţii decât cele arătate sunt numeroase şi diverse: Preşedintele desemnează un candidat pentru funcţia de prim-ministru (art. 85, alin. 1), dar „în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament59" (art. 102, alin. 1); b) Numeşte Guvernul „pe baza votului de încredere acordat de Parlament" 60 (art. 85, alin. 1); c) în caz de remaniere guvernamentală61 sau de vacanţă a postului, Preşedintele revocă şi numeşte pe unii membrii ai Guvernului, „la

Consultarea este deci obligatorie – şi necesară, pentru a intui

suportul parlamentar al randidatului – nu însă şi consilierea rezultată din consultare.

Numirea este, în acest caz, actul formal prin care Preşedintele, fără a avea vreo Posibilitate de alegere, certifică nominal investitura colectivă a Guvernului făcută de Parlament.

Remanierea, prin definiţie, nu poate fi decât parţială. O remaniere totală a Guvernului n-ar fi admisibilă şi pentru că, astfel, primul-ministru ar modificanţialmente hotărârea Parlamentului de investitură a Guvernului.

Propunerea primului-ministru" 62 (art. 85, alin. 2); d) Dizolvă Parlamentul – dacă apreciază ca atare – atunci când acesta nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare şi numai după respingerea a cel puţin două solicitări de investitură63, însă „după consultarea preşedinţilor celor două Camere şi a liderilor grupurilor parlamentare" (art. 89, alin. 1). Ca măsură extremă de reglare a mecanismului instituţional, dizolvarea Parlamentului nu se poate produce oricum, pentru orice motive şi în orice moment. Ea poate avea loc: numai după consultarea subiectelor arătate; numai în caz de eşec repetat – şi într-un termen determinat – a încercării de investitură a Guvernului; numai o singură dată în cursul unui an; în fine, nu în ultimele şase luni ale mandatului preşedinţial, nici în timpul stării de asediu sau al stării de urgenţă (art. 89, alin. 1 – 3). În asemenea condiţii, spaţiul unei posibile manifestări voluntariste din partea Preşedintelui, prin recurgere abuzivă la dizolvarea Parlamentului, este practic anulat; e) Preşedintele poate cere poporului să-şi exprime, prin referendum, voinţa64 cu privire la probleme de interes naţional, „după consultarea Parlamentului" (art. 90); f) Preşedintele poate iniţia revizuirea Constituţiei, dar numai la „propunerea Guvernului" (art. 146, alin. 1); g) Preşedintele dispune suspendarea din funcţie a unui membru al Guvernului65, dacă acesta a

62 Odată acceptată propunerea, actul de numire este, iarăşi, un act formal. Dar, dacă Preşedintele nu are posibilitatea de alegere, el are în schimb posibilitatea de a respinge propunerea ce i s-a făcut, procedând astfel la o selecţie mijlocită a candidaturilor pentru Guvern.

63 Deşi dizolvarea este un element esenţial pentru asigurarea echilibrului instituţional şi pentru deblocarea mecanismului funcţional al instituţiilor, chiar dacă sunt întrunite condiţiile prevăzute de Constituţie, oportunitatea dizolvării rămâne la aprecierea

Preşedintelui.

„Termenul „voinţă" semnificând şi hotărâre, decizie, vrere, îşi găseşte locul întrebarea dacă referendum-ul este consultativ sau nu. Răspunsul nostru este afirmativ, întrucât: obiectul referendum-ului nu îl constituie adoptarea unei „hotărâri elaborate", ci una sau mai multe „probleme" de interes naţional; prin înlăturarea din proiectul de Constituţie a referendum-ului legislativ s-a urmărit, de fapt, împiedicarea Preşedintelui de a recurge la un arbitraj popular sau de a substitui voinţei organulu' legiuitor voinţa corpului electoral.

65 Din termenii art. 108, alin. 2 s-ar putea opina că nu este necesară emiterea unui act preşedinţial de suspendare, întrucât trimiterea în judecată a unui membru a Guvernului „atrage" suspendarea lui din funcţie, aşadar suspendarea ar opera per se totuşi, numirea în funcţie făcându-se prin act preşedinţial, suspendarea efecte o fost trimis în judecată pentru o faptă penală săvârşită în exerck: 1 funcţiei (art. 108, alin. 2). Suspendarea din funcţie este facultativi e intervalul dintre cererea de urmărire penală a unui membri) ai Guvernului, făcută de Camera Deputaţilor, de Senat sau je Preşedinte, şi trimiterea lui în judecată.

Unele dintre atribuţiile Preşedintelui nu se integrează Htteram în categoria aici examinată, fie pentru că în exercitarea lor nu se emit acte, ci se săvârşesc fapte, fie pentru că îndeplinirea respectivelor atribuţii nu implică, totdeauna, realizarea unei condiţii exterioare şi prealabile. Astfel: a) Preşedintele, dacă apreci-a necesar, poate participa la şedinţele Guvernului în care se de-al probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea şjj asigurarea ordinii publice66. Dar el poate participa şi în alte situaţii] a „cererea primului-ministru" (art. 87, alin. 1). Totdeauna însă, atu-i când participă la şedinţele Guvernului, el este acela care je prezidează67 (art. 87, alin. 2); b) Pe temeiul art. 94, litera V, Preşedintele numeşte în funcţii publice, în condiţiile legii. Uneînsă, numirea este condiţionată de o propunere făcută în acest sejjs Numirea în funcţie a judecătorilor şi a procurorilor, cu excepţia ceor stagiari, o face la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii (133, alin. 1); c) Primul-ministru şi ceilalţi membri ai Guvernului pot prezenta demisia Preşedintelui României (art. 105, şi art. lOţ, alin. 2). Este maniera individuală de a pune capăt funcţia ministeriale, prin manifestare unilaterală de voinţă. Trebuie înşi făcută o distincţie: dacă demisia aparţine unui membru al

Guvernuldj altul decât primul-ministru, acceptarea ei va conduce la o remanieguvernamentală; dacă demisia aparţine primului-ministru, deşi individuală, dat fiind faptul că el este şeful echipei guvernamentale precum şi ca expresie şi consecinţă a solidarităţii guvernamental-Preşedintele procedează la numirea unui prim-ministru interim –, numirii nu poate fi realizată decât tot printr-un asemenea act. Numai că emiterţa actului de suspendare este obligatorie dacă s-a făcut trimiterea în judecată.

Aceasta presupune, firește, comunicarea ordinii de zi a şedinţei Guvernului ori de Ş*" te ori ea include una dintre problemele arătate.

Preşedintele nu-şi exprimă votul faţă de proiectele de hotărâri ale Guvernului supuse dezbaterii în şedinţa pe care el o prezidează; şi chiar dacă l-ar exprima, acest4 „ar putea avea o valoare deliberativă, pentru prea simplul motiv că Preşedintele ne ace parte din organul deliberativ.

„Până la formarea noului Guvern" 68 (art. 106, alin. 2). Aşadar, demisia individuală dă naştere, în aceste condiţii, unui efect colectiv. Demiterea colectivă a Guvernului poate interveni numai din oficiu. Aceasta se întâmplă atunci când Parlamentul a adoptat o moţiune de cenzură69. Guvernul este demis la data retragerii de Parlament a încrederii acordate70. El rămâne în funcţie, până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern, numai pentru a îndeplini actele necesare pentru administrarea treburilor publice (art. 109, alin 4).

237. Atribuţii pentru exercitarea cărora actele sau faptele preşedintelui nu sunt supuse nici unei condiţii exterioare: a) Preşedintele veghează la respectarea Constituţiei (art. 80, alin. 2); b) De asemenea, Preşedintele veghează la buna funcţionare a autorităţilor publice şi, în acest scop, exercită funcţia de mediere între autorităţile publice, precum şi între stat şi societate (art. 80, alin. 2); c) Preşedintele poate cere convocarea în sesiune extraordinară a Camerei Deputaţilor şi a Senatului71 (art. 63, alin. 2); d) în situaţiile prevăzute de art. 105 din Constituţie, precum şi atunci când primul-ministru este în imposibilitate de a-şi exercita atribuţiile, Preşedintele desemnează un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar72, până la

68 De altfel, art. 109, alin. 2 aduce precizarea că Guvernul este demis şi atunci când primul-ministru se află într-una din situaţiile

prevăzute în art. 105 (inclusiv deci când el a demisionat).

59 S-a opinat că funcţiile ministeriale pot lua sfârşit, într-o manieră colectivă, şi prin refuzul votului de încredere. (M. Prelot, J. Boulouis, op. cit., nr. 480, p. 761). În sistemul nostru, teza nu poate fi receptată, întrucât, până la obţinerea votului de încredere, primul-ministru şi miniştrii virtuali au numai calitatea de „candidaţi", aşadar ei nu deţin încă funcţii ministeriale cărora să li se poată pune capăt.

70 Demiterea este o sancţiune colectivă, care se sprijină pe principiul responsabilităţii politice a Guvernului; demisia este o opţiune a titularului funcţiei, care se sprijină pe principiul libertăţii de a conserva sau nu funcţia dobândită.

71 Convocarea Camerelor se face de preşedinţii acestora. Deşi în Constituţie nu se precizează, urmează totuşi a se înţelege că solicitarea sesiunii extraordinare se va face pe o ordine de zi determinată. Aceasta înseamnă că sesiunea extraordinară se încheie prin epuizarea ordinii de zi. Parlamentul va putea însă decide închiderea sesiunii extraordinare înainte de epuizarea ordinii de zi, urmând ca problemele nesoluţionate să facă obiectul sesiunii ordinare.

72 „Interimatul" funcţiei de prim-ministru poate să rezulte, pentru o scurtă durată, şi din delegarea unora dintre atribuţiile ce revin şefului Guvernului, atunci când acesta nu este în măsură să le exercite efectiv (de exemplu, el se află în străinătate). Faţă de cele precizate în art. 106, alin. 2, considerăm că pentru un astfel de „interimat" nu formarea noului Guvern (art. 106, alin. 2); e) Preşedintele adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii73 (art. 88); f) Promulgă legea adoptată de Parlament, în termen de 20 de zile de la primirea acesteia, sau, atunci când a cerut reexaminarea ei ori verificarea constituţionalităţii acesteia, în termen de 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare ori de la primirea deciziei Curţii Constituţionale, prin care s-a confirmat constituţionalitatea legii74 (art. 77, alin. 1 şi 3); g) înainte de promulgare, Preşedintele poate cere Parlamentului, o singură dată, reexaminarea legii75 (art. 77, alin. 2); h) Tot înainte de promulgare, Preşedintele sesizează Curtea Constituţională pentru a se pronunţa asupra constituţionalităţii legii trimise spre promulgare76 (art. 144, trebuie să intervină un decret preşedinţia! Delegarea fiind ea însăşi o prerogativă a primului-ministru.

Dreptul de mesaj este o prerogativă tradiţională a şefului statului, prin exercitarea căreia acesta comunică cu Parlamentul. În principiu, mesajele nu sunt urmate de dezbateri parlamentare. Obiectul mesajului nu este arătat decât generic: „problemele politice ale naţiunii". Constituţia se referă la mesajele adresate Parlamentului, dar aceasta nu înseamnă că Preşedintele n-ar putea să adreseze un mesaj direct Naţiunii. Mesajul poate fi prezentat personal sau printr-un împuternicit. De regulă, mesajul nu este producător de efecte juridice. Totuşi, întrucât mesajul pare a fi singurul mijloc de comunicare cu Parlamentul, cererea de reexaminare a legii – producătoare de efecte juridice – ar trebui să îmbrace tot forma unui mesaj. Dar, faţă de prevederile art. 97, alin. 2, această interpretare trebuie tratată cu rezerve, ea implicând concluzia că preşedintele interimar nu poate cere reexaminarea legii înainte de promulgare.

Termenele arătate sunt imperative şi onerative, aşa încât, după expirarea lor, Preşedintele decade din dreptul de a mai promulga legea şi aceasta intră în vigoare chiar fără promulgare.

75 S-a opinat – şi subscriem acestei opinii – că atunci când Parlamentul, în prezenţa cererii de reexaminare a legii ce i-a fost adresată de Preşedintele României, vine cu o reglementare de ansamblu nouă, diferită atât de conţinutul iniţial al legii, cât şi de cel al obiecţiei ridicate de Preşedinte, întrucât reîncepe procedura legislativă şi aceasta trebuie să parcurgă toate fazele prevăzute de Constituţie, interdicţia constituţională potrivit căreia Preşedintele României nu poate cere reexaminarea legii a doua oară nu va fi operantă. (T. Drăganu, op. cit., p. 137.)

Dacă Parlamentul ar respinge, cu o majoritate de cel puţin două treimi, în cadrul procedurii de reexaminare prevăzută de art. 77, alin. 2 – 3 din Constituţie, o obiecţie de neconstituţionalitate ridicată de Preşedintele României, identică în conţinut cu o obiecţie de neconstituţionalitate formulată pe o altă cale în faţa Curţii Constituţionale, aceasta nu va putea admite respectiva obiecţie, înlăturată deja de Parlament, ceea ce va echivala cu o adevărată revizuire a Constituţiei, fără respectarea procedurii prevăzute în acest scop. (Ibidem.) în opinia noastră, reexaminarea legii, pe temeiul litera „a"); i) Preşedintele poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente şi de importanţă deosebită (art. 86); j) îndeplineşte atribuţiile ce-i revin în considerarea calităţii sale de comandant al forţelor armate

şi de preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării (art. 92, alin. 1); k) Primeşte scrisorile de acreditare ale reprezentanţilor diplomatici ai altor state (art. 91, alin. 3); 1) Numeşte trei dintre judecătorii Curţii Constituţionale şi procedează, din trei în trei ani, la înnoirea câte unui judecător dintre cei pe care i-a numit (art. 140, alin. 2 şi 4); m) Propune Parlamentului numirea directorului Serviciului Român de Informaţii (art. 62, litera g); n) Numeşte în funcţii publice, în condiţiile prevăzute de lege (art. 94, litera „e"); o) Solicită urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor (art. 108, alin. 2).

Secţiunea a 2-a ACTELE PREŞEDINTELUI ROMÂNIEI

238. Actele juridice. Constituţia – aşezământ fundamental esenţialmente juridic – se referă, în art. 99, numai la „actele juridice" ale Preşedintelui, nu şi la actele cu caracter exclusiv politic (mesaje, declaraţii, scrisori, comunicate etc).

Actele juridice ale Preşedintelui, emise în exercitarea atribuţiilor sale, sunt decretele, normative sau individuale77. Ele sunt deciziei de admitere a obiecţiei de neconstituţionalitate adoptate de Curte, va trebui să se facă, în condiţiile art. 145, alin. 1 din Constituţie, căci nimic nu împiedică Parlamentul să revină asupra votului iniţial, tocmai în considerarea motivelor de neconstituţionalitate pe care le-ar putea cuprinde decizia Curţii. 77 S-a vehiculat ideea că decretele Preşedintelui au întotdeauna un caracter individual. În ce ne priveşte, considerăm că ele pot avea şi un caracter normativ. Bunăoară, decretele având ca obiect declararea mobilizării generale sau parţiale, luarea măsurilor pentru respingerea agresiunii armate îndreptate împotriva ţării, instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă au, după părerea noastră, incontestabil un caracter normativ, ele vizează largi categorii de subiecte şi, rebus sic standibus, dispoziţiile lor sunt de aplicaţie repetată. Dar, dacă sub ambele aspecte, s-ar contesta caracterul lor normativ, atunci totuşi ne întrebăm cum este posibil ca printr-un act juridic individual să se instituie un regim special de legalitate – cum este cel propriu stării de asediu sau stării de urgenţă – derogator de la cel obişnuit, statuat prin legi. (Cel mult" s-ar putea opina – recurgând la o sintagmă paradoxală şi insuficient definită – că, în situaţiile arătate, sunt emise „decrete individuale cu efecte normative"). În sens contrar: 1. Vida, op. cit., p. 68.

Deci calificate ca atare ţinând seama de criteriul organic, şi

anume de faptul că sunt emanaţia de voinţă a autorităţii preşedinţiale.

Între caracteristicile acestor acte putem înscrie următoarele: a) Ele sunt manifestări unilaterale de voinţă făcute în scopul de a produce efecte juridice; b) Sunt emise în procesul exercitării atribuţiilor prevăzute de Constituţie şi de celelalte legi; c) Unele dintre decrete sunt supuse condiţiei contrasemnării lor din partea primului-ministru; d) Toate decretele trebuie publicate în „Monitorul Oficial" al României, publicarea fiind precizată ca o condiţie de existenţă a actului; e) Decretele au un caracter executoriu.

Art. 99, alin. 1 din Constituţie se referă la actele juridice care, de regulă, sunt emise de Preşedintele României în exercitarea atribuţiilor sale – decretele. Trebuie însă observate şi celelalte prevederi constituţionale, care fac referire la alte categorii de acte juridice (de exemplu, solicitarea încuviinţării de către Parlament a măsurilor adoptate în situaţii excepţionale, cererea prin care solicită Parlamentului reexaminarea legii, sesizarea Curţii Constituţionale cu privire la neconstituţionalitatea unei legi – indiscutabil acte juridice, întrucât ele generează obligaţii constituţionale procedurale pentru alte autorităţi.)

239. Este posibil controlul decretelor prin instanţe de contencios administrativ? Potrivit art. 48 din Constituţie, persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei. Condiţiile şi limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică78.

Acest gen de control prezintă câteva caracteristici generale: a) El este un control mai restrâns decât cel politic, vizând numai aspectele de legalitate, nu şi cele de oportunitate; b) Este un control care nu se poate declanşa decât la sesizarea celui lezat într-un drept al său sau într-un interes legitim şi juridic protejat; c) Este un control exercitat într-o manieră mai circumspectă şi mai precisă decât cel politic; d) Controlul se realizează în cadrul unor forme procedurale

Anterior actualei Constituţii a fost adoptată Legea nr. 29 din 7 noiembrie 1990 („Monitorul Oficial" al României, nr. 122 din 8 noiembrie 1990), legea contenciosului administrativ.

Riguros determinate (privitoare la competenţă, sesizare, derularea procesului, pronunţarea hotărârii, căi de atac etc); e) Dacă,

de regulă, în litigiile de drept comun hotărârea are o autoritate relativă, ea privind părţile care au figurat într-un proces, hotărârea instanţei de contencios administrativ, prin care se analizează actul administrativ, se bucură de o autoritate absolută, ea având forţă obligatorie faţă de toţi ceilalţi.

Dacă, prin ipoteză, s-ar pune problema legalităţii unui decret în faţa instanţei de contencios administrativ, aceasta ar trebui să-şi verifice competenţa materială, în raport de excepţiile prevăzute de art. 2 al Legii nr. 29/1990. Ne interesează aici mai ales faptul că nu pot fi atacate în justiţie: a) Actele care privesc raporturile dintre Parlament sau Preşedintele României şi Guvern; actele administrative de autoritate79; actele administrative referitoare la siguranţa internă şi externă a statului; măsurile urgente luate pentru evitarea sau înlăturarea efectelor unor evenimente prezentând pericol public, cum sunt actele emise ca urmare a stării de necesitate; b) Actele de comandament cu caracter militar. Aşa fiind, decretele preşedinţiale sunt susceptibile de control în condiţiile contenciosului administrativ? Răspunsul este negativ. Deşi decretele sunt emise de o „autoritate publică" şi, sub aspectul naturii lor juridice, ele sunt „acte administrative", prin raportare la excepţiile arătate, concluzia nu poate fi alta. Indiferent de domeniul în care ele intervin şi chiar având un caracter individual, decretele preşedinţiale, emise în exercitarea atribuţiilor prevăzute de Constituţie, sunt şi rămân acte de autoritate nesusceptibile de control pe calea contenciosului administrativ80.

79 „Actele de autoritate" au o semnificaţie mai largă, incluzând, obişnuit, şi actele care privesc raporturile dintre Parlament şi Guvern. Un „act de autoritate", după părerea noastră, nesusceptibil de control judecătoresc, este decretul emis în materie de graţiere individuală.

80 în sens contrar: A. Iorgovan, op. cit., p. 260 şi urm.; I. Vida, op. cit., p. 69.

Titlul VI

AUTORITATEA JUDECĂTOREASCĂ

Capitolul I INSTANŢELE JUDECĂTOREŞTI

Secţiunea l-a

CATEGORII DE INSTANŢE ŞI PRINCIPII ALE ORGANIZĂRII JUDECĂTOREŞTI

240. Preliminarii. Art. 125, alin. 1 din Constituţie spune că „justiţia se realizează prin Curtea Supremă de Justiţie şi prin celelalte

instanţe judecătoreşti stabilite de lege". Acelaşi articol precizează că „este interzisă înfiinţarea de instanţe extraordinare". Art. 10 al Legii nr. 92/1992 privind organizarea judecătorească identifică toate instanţele judecătoreşti, şi anume: a) judecătoriile; b) tribunalele; c) curţile de apel; d) Curtea Supremă de Justiţie.

241. Principii ale organizării judecătoreşti. Din cuprinsul prevederilor constituţionale şi ale legii de organizare judecătorească pot fi deduse câteva dintre principiile generale ale organizării judecătoreşti1.:

1 °. Constituirea ierarhică a instanţelor judecătoreşti şi dublul grad de jurisdicţie. Într-adevăr, identificând instanţele judecătoreşti pe verticală, din treaptă în treaptă, la vârful acestora se află Curtea Supremă de Justiţie.

1 Prin „principii generale ale organizării judecătoreşti" se înţeleg acele reguli esenţiale prevăzute de Constituţie şi de legi organice care stau la baza organizării justiţiei, în scopul asigurării funcţiei acesteia – soluţionarea litigiilor ivite între subiectele de drept sau rezolvarea cererilor acestora în condiţiile legii – protecţia persoanelor faţă de manifestările abuzive ale celorlalte autorităţi publice şi salvgardarea, prin mijloace proprii şi specifice, a ordinii de drept.

I

Constituirea în sistem ierarhic a instanţelor judecătoreşti nu are nimic comun cu centralizarea administrativă. Această constituire poate avea însă alte motivaţii: a) Funcţional, numai în condiţiile existenţei unor instanţe ierarhizate se poate asigura controlul judiciar asupra hotărârilor judecătoreşti; b) Statutul magistratului cuprinde şi elemente distinctive în raport cu gradul instanţei la care funcţionează magistral.

În activitatea de judecată, instanţele sunt ordonate potrivit principiului dublului grad de jurisdicţie, ceea ce constituie o garanţie a legalităţii şi a temeiniciei hotărârilor judecătoreşti – cum se exprimau doi iluştri precedurişti – sub un dublu aspect: unul „curativ" – posibilitatea examinării cauzei încă o dată, de alţi judecători, pentru a înlătura insuficienţele sau erorile primei judecăţi; altul „preventiv" – stimularea „zelului şi a conştiinţei profesionale" a judecătorilor de la primul grad de jurisdicţie, în considerarea virtualităţii reluării judecăţii de către judecătorii de la cel de-al doilea grad. Posibilitatea

exercitării căilor de atac este constituită ca principiu constituţional: „Împotriva hotărârilor judecătoreşti, părţile interesate şi Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condiţiile legii" – art. 128 din Constituţie. Aşa fiind, adică exercitând căile de atac „în condiţiile legii": a) Părţile nu pot conveni asupra unui drept de apel împotriva unei hotărâri prin care s-a statuat în ultimă instanţă; b) Deşi părţile pot renunţa la calea de atac specifică hotărârii pronunţate şi imanent asociată acesteia ca posibilitate, ele nu vor putea suprima respectiva cale de atac; c) Părţile nu pot exercita căile de atac pentru alte motive sau în alte termene decât cele prevăzute de lege, nici nu pot schimba natura acestora (devolutive sau nedevolutive, ordinare sau extraordinare);

2°. Jurisdicţiile sunt stabilite numai prin lege. Aceasta, pentru a preveni orice abuz în înfăptuirea justiţiei. De altfel, dacă judecătorii înşişi trebuie să se supună legii (art. 123, alin. 2 din Constituţie), atunci logic judecata nu poate fi înfăptuită decât de jurisdicţiile stabilite de lege2. Sub semnul acestui principiu, textul art. 125, alin. 1 din Constituţie trebuie corelat cu alte câteva dispoziţii

2 Acest principiu poate însă să aibă şi o altă semnificaţie: legea nu poate să suprime accesul la o instanţă de control judiciar existentă la momentul pronunţării hotărârii care face obiectul căii de atac.

Constituţionale: a) Potrivit art. 72, alin. 3, litera „h" din Constituţie, organizarea instanţelor trebuie să se facă prin lege organică; b) Accesul liber la justiţie – la justiţia instituţionalizată prin lege – constituie, cum precizează art. 21 din Constituţie, un drept fundamental, a cărui exercitare nu poate fi îngrădită prin nicio lege;

3°. Constituirea jurisdicţiilor de drept comun şi a jurisdicţiilor speciale. Textul art. 125, alin. 1 din Constituţie, prin modul în care el este formulat, permite constituirea şi a unor instanţe speciale, competente să soluţioneze anumite categorii de litigii, din anumite domenii ale activităţii economico-sociale. Instanţele judecătoreşti, cărora îndeobşte le revine competenţa de a soluţiona cererile şi procesele, sunt instanţe ordinare sau de drept comun. Ele au dreptul de a judeca şi de a-şi executa hotărârile (iurisdictio şi imperium); ele sunt instanţe iurisdictio plenior. Jurisdicţiile speciale sunt cele create prin legea pentru a soluţiona anumite categorii de cereri sau procese.

Constituirea jurisdicţiilor speciale îşi poate afla justificarea prin cel puţin următoarele considerente: a) Ele sunt jurisdicţii care, în

raport de natura sau de obiectul cererilor şi proceselor, sunt în măsură să asigure cunoştinţele de specialitate necesare pentru rezolvarea acestora; b) Asemenea jurisdicţii, de regulă, realizează rezolvarea cererilor sau a proceselor mai rapid şi mai puţin costisitor; c) Ele sunt jurisdicţii mai favorabile concilierii. Două condiţii de existenţă şi funcţionare a acestor jurisdicţii speciale sunt absolute: a) Observând exigenţele care derivă din prevederile art. 123, alin. 2 din Constituţie şi ale art. 6 din Convenţia europeană, prin asemenea jurisdicţii nu se poate ajunge la confuziunea judecătorului cu partea; b) Indiferent de natura şi de obiectul lor, pe temeiul art. 21 din Constituţie, hotărârile unor astfel de jurisdicţii nu pot fi sustrase dreptului persoanei de a se adresa instanţelor judecătoreşti;

4°. Interzicerea instanţelor extraordinare. Arfe 125, alin. 2 din Constituţie interzice înfiinţarea unor instanţe extraordinare. Textul poate fi interpretat în două sensuri: unul pozitiv, interzicându-se instanţele extraordinare, per a contrario sunt admise instanţele speciale; unul negativ, o lege prin care s-ar institui instanţe extraordinare ar fi categoric neconstituţională.

Instanţele extraordinare sunt cele constituite special pentru a judeca anumite procese şi mai ales anumite persoane. Experienţa istorică a demonstrat cu prisosinţă că în faţa unor asemenea instanţe se realizează un simulacru de judecată.

Secţiunea a 2-a INDEPENDENTA JUDECĂTORILOR

T

242. Consacrare şi garanţii. Independenţa „justiţiei" – căci justiţia este înfăptuită de judecători – constituie nu numai condiţia necesară pentru buna funcţionare a acesteia, dar – şi mai ales – garanţia libertăţii individului şi a protecţiei lui în faţa puterii. Iată de ce, pe de o parte, art. 123, alin. 2 din Constituţie, iar pe de alta, art. 3 din Legea nr. 92/1992 proclamă independenţa judecătorilor şi supunerea lor numai faţă de lege.

Între garanţiile constituţionale ale independenţei, menţionăm: a) Inamovibilitatea judecătorilor. Astfel cum precizează art. 124, alin. 1 din Constituţie, judecătorii numiţi de Preşedintele României sunt inamovibili, potrivit legii. Promovarea, transferarea şi sancţionarea judecătorilor pot fi dispuse numai de Consiliul Superior al Magistraturii, în condiţiile legii; b) Funcţia de judecător este incompatibilă cu orice altă funcţie publică sau privată, cu excepţia

funcţiilor didactice din învăţământul superior – art. 124, alin. 2 din Constituţie; c) Interdicţia ca judecătorii să facă parte din partide politice – art. 37, alin. 3 din Constituţie; d) Subordonarea judecătorilor numai faţă de lege – art. 123, alin. 2 din Constituţie; e) Imposibilitatea revizuirii Constituţiei sub aspectul independenţei justiţiei – art. 148, alin. 1 din Constituţie.

243. Consecinţe practice ale independenţei judecătorilor. Aceste consecinţe pot fi marcate pe două planuri de raporturi: raporturile dintre autoritatea legislativă şi cea judecătorească (1°); raporturile dintre autoritatea executivă şi cea judecătorească (2°).

3 A se vedea: I. Deleanu, Separation of Powers – Constituţional regulation and practice of the Constituţional Court, în „Journal of Constituţional Law în Eastern and Central Europe", The Netherlands, mai 1966.

Lp. Cât priveşte raporturile dintre autoritatea legislativă şi cea judecătorească: a) Autoritatea legislativă nu poate să-şi aroge competenţa soluţionării nici unui proces; b) Această autoritate nu poate să adopte legi retroactive, care, direct sau indirect, totdeauna ar fi de natură să bulverseze stabilitatea raporturilor juridice consfinţite sau constituite printr-o hotărâre judecătorească4; c) Ea nu poate să modifice o hotărâre dată de instanţa judecătorească5; d) Autoritatea legislativă nu poate emite legi interpretative al căror scop ar fi să furnizeze soluţia unui proces în curse.

Pe de altă parte şi corelativ: a) Autoritatea judecătorească nu poate împiedica realizarea funcţiei legislative7; b) Ea nu se poate pronunţa pe cale de dispoziţii generale, complinând astfel sau suplinind reglementarea legislativă; c) Autoritatea judecătorească nu poate refuza aplicarea legii.

2°. Cât priveşte raporturile dintre autoritatea executivă şi cea judecătorească: a) Autoritatea executivă nu poate, în principiu, să soluţioneze niciun proces; b) Ea nu poate să împiedice cursul

4 A se vedea în acest sens, de asemenea: Decizia Curţii Constituţionale nr. 6 din 11 noiembrie 1992, în voi. „Culegere de decizii şi hotărâri, 1992 – 1993, Bucureşti, 1994, p. 41, nr. 12. („De aceea, o dispoziţie legislativă prin care se suspendă cursul judecăţii sau executarea hotărârilor judecătoreşti referitoare la anumite cauze determinate este neconstituţională".)

5 în cazurile prevăzute de art. 144, literele „a" şi „b" din

Constituţie, respectiv de art. 17 şi art. 21 al Legii nr. 47/1992, este instituită procedura reexaminării legii sau regulamentului de către Parlament, ceea ce poate avea ca rezultat – în ipoteza prevăzută de art. 144, litera „a" din Constituţie – înlăturarea obiecţiei de neconstituţionalitate de către Parlament nu poate fi considerată ca o abatere de la interdicţia „modificării hotărârilor judecătoreşti". Un alt pericol stăruie însă: respingerea obiecţiei de neconstituţionalitate de către Parlament poate avea ca şi consecinţă – dacă obiecţia este într-adevăr întemeiată – revizuirea implicită a Constituţiei, pe o altă cale decât cea instituită prin legea fundamentală.

S-ar putea spune că această coordonată este discutabilă, întrucât: a) Interpretarea oficială şi autentică a legilor nu poate fi împiedicată de existenţa unor procese care au incidenţă cu legea interpretată; b) De regulă, interpretarea se realizează ca urmare a existenţei unui text legislativ litigios; c) Legea interpretativă nu este o lege modificatoare, ci una explicativă; d) Ea nu este o „lege cauzală", ci una general-obligatorie. Formularea respectivei coordonate trebuie însă reţinută întocmai: legea interpretativă nu poate avea ca „scop oferirea de soluţii unor procese în curs".

Controlul prealabil şi preventiv de constituţionalitate – neîncadrabil de altfel în activitatea jurisdicţională a instanţelor judecătoreşti – nu împiedică procesul legislativ, e> îi perfecţionează sub semnul rigorilor constituţionale.

Judecăţii; c) Ea nu poate să se opună executării hotărârilor judecătoreşti.

Pe de altă parte şi reciproc: a) Autoritatea judecătorească nu poate împiedica realizarea funcţiei executive a autorităţilor administrative; b) Ea nu poate să se substituie autorităţilor administrative, emiţând acte administrative în locul acestora sau pronunţând nulitatea actelor administrative emise, pentru motive de inoportunitate.

Secţiunea a 3-a STATUTUL MAGISTRATULUI

244. Constituirea corpului magistraţilor. Art. 37, alin. 3 din Constituţie, în legătură cu dreptul de asociere, art. 132 al legii fundamentale, în legătură cu componenţa Consiliului Superior al Magistraturii şi titlul IV al Legii nr. 92/1992 se referă la „magistraţi", făcând distincţie între aceştia sub aspectul statutului lor.

„Magistraţii" – precizează art. 46 din Legea nr. 92/1992 – fac

parte din „corpul magistraţilor". Au calitatea de „magistraţi" judecătorii de la toate instanţele judecătoreşti, procurorii din cadrul parchetelor de pe lângă acestea, precum şi magistraţii-asistenţi ai Curţii Supreme de Justiţie. Aşadar, deşi „corpul magistraţilor" reprezintă o categorie unitară, dat fiind faptul că toţi cei care îl alcătuiesc sunt „magistraţi", totuşi, între magistraţi urmează a se distinge trei clase: a) Judecătorii8 – adică persoanele care au misiunea şi puterea de a înfăptui justiţia, bucurându-se de independenţă, iar ca o garanţie a independenţei, de inamovibilitate; b) Procurorii9 – persoanele care, ca agenţi ai puterii executive, făcând parte din Ministerul Public, exercită atribuţiile acestuia, în cadrul parchetelor de pe lângă fiecare instanţă judecătorească; c) Magistraţii-asistenţi – 8 Prin unele apelative s-a voit să se accentueze calitatea lor: „Ies magistrats du siege", „Ies magistrats assises".

9 „Les magistrats debouts", „Ies magistrats du parquet". Sorgintea terminologiei este însă contestată, cuvântul „parquet" spunându-se că provine de la „petit parc Esenţial însă rămâne faptul că judecătorii se bucură de „inamovibilitate", W procurorii de „stabilitate", că cei dintâi intră în alcătuirea completului de judecată, iar procurorii participă uneori, în condiţiile prevăzute de lege, la constituirea instanţei.

Persoanele care, funcţionând în cadrul Curţii Supreme de Justiţie (art. 9 al Legii nr. 59/1993), deşi nu participă la activitatea de judecată, sunt asimilaţi unora dintre judecători şi, participând la şedinţele de judecată ale secţiilor, iau note de susţinerile făcute de părţi, redactează încheierile, îşi exprimă votul consultativ la deliberări, redactează deciziile şi îndeplinesc orice alte sarcini încredinţate de preşedintele Curţii, de vicepreşedinţi sau de preşedintele secţiei.

Din cuprinsul art. 46 – 49 al Legii nr. 92/1992 rezultă a fi principii ale constituirii corpului magistraţilor cel puţin următoarele: a) Corpul magistraţilor este constituit, prin calitatea membrilor săi, într-o categorie socio-profesională distinctă, membrii acesteia având un statut juridic special şi singurul compatibil cu funcţia ce au de îndeplinit; b) Corpul magistraţilor reprezintă o categorie unitară, în pofida faptului că cei care îl alcătuiesc îndeplinesc funcţii diferite; c) în cadrul corpului magistraţilor, ierarhia funcţiilor de execuţie se stabileşte în raport cu nivelul pregătirii şi al vechimii, pe gradele profesionale prevăzute de lege, iar ierarhia funcţiilor de conducere se

stabileşte în raport cu nivelul instanţelor şi al parchetelor.

245. Garanţii ale independenţei, imparţialităţii, integrităţii şi demnităţii judecătorului. Între aceste garanţii trebuie neîndoielnic reţinute: inamovibilitatea (1°); incompatibilităţile (2°); interdicţiile (3°); incapacităţile (4°).

1°. Constituţia însăşi (art. 124, alin. 1), dar şi art. 75 al Legii nr. 92/1992 proclamă că judecătorii numiţi de Preşedintele României sunt inamovibili. Garanţie a bunei administrări a justiţiei şi a independenţei judecătorului, inamovibilitatea este instituţia pe temeiul căreia judecătorul nu poate fi eliberat din funcţie, suspendat, pensionat prematur, avansat sau transferat prin voinţa arbitrară a executivului sau în afara cazurilor şi fără observarea formelor şi condiţiilor prevăzute de lege. Inamovibilitatea implică două garanţii pentru judecător şi cel puţin o garanţie pentru justiţiabil. Pentru judecător, ea înseamnă protecţie în faţa oricărei tentative de evicţiune, destituire ori suspendare arbitrară (inamovibilitatea funcţiei), precum şi protecţie faţă de un transfer de la locul unde îşi exercită funcţia (inamovibilitatea rezidenţială). Pentru justiţiabil, ea este o garanţie că nu va putea fi constituită o instanţă specială, alcătuită prin deplasarea unor judecători anume aleşi în scopul soluţionării procesului său10.

2°. Incompatibilităţile sunt acele măsuri de protecţie a judecătorului constând în imposibilitatea acestuia de a mai îndeplini, concomitent, şi alte funcţii sau sarcini: a) Funcţia de judecător este incompatibilă cu orice altă funcţie publică sau privată, cu excepţia funcţiilor didactice din învăţământul superior (art. 124, alin. 2 din Constituţie şi art.83 din Legea nr. 92/1992); b) Judecătorul nu poate fi expert sau arbitru, desemnat de părţi într-un arbitraj (art. 89 infime din Legea nr. 92/1992); c) judecătorul nu poate exercita un mandat politic, indiferent de natura acestuia şi de modul în care s-ar dobândi mandatul; d) Judecătorul nu poate fi rechiziţionat pentru alte servicii publice decât pentru cel militar.

3°. Interdicţiile sunt de asemenea măsuri de protecţie a judecătorului, dar şi a justiţiabilului. Ele privesc: a) „Viaţa politică exterioară" a judecătorului – cum eufemistic s-a spus. Judecătorii nu pot face parte din partide politice sau să desfăşoare activităţi publice cu caracter politic (art. 37, alin. 3 din Constituţie şi art. 82 din Legea nr. 92/1992). Între manifestările publice cu caracter politic s-ar înscrie, potrivit art. 85 din lege, şi opiniile cu privire la problemele curente de

politică internă, cuprinse în studii, articole sau intervenţiile judecătorului. Aşadar, judecătorului nu i se interzice opinia politică, ci manifestarea ori demonstrarea ei publică, politica activă şi militantă, adoptarea unei poziţii partizane; b) Judecătorilor le este interzisă greva (art. 45, alin. 1, litera „a" din Legea nr. 15/1991). Cu totul de înţeles, întrucât natura serviciului public al justiţiei şi consecinţele adeseori iremediabile ale suspendării acestuia nu pot fi ignorate.

4°. Incapacităţile sunt apropiate prin natura lor interdicţiilor. Unele sunt de aplicaţie generală, abstracţie deci făcând de un proces

10 f în aceste condiţii, aparţine domeniului infantilismului juridic recuzarea judecătorului care nu a dobândit încă inamovibilitatea sau considerarea lui ca incompatibil. Inamovibilitatea priveşte statutul judecătorului, nu aptitudinea de a judeca.

Determinat". Altele se referă la un proces determinat, în considerarea circumstanţelor acestuia: recuzarea (a); abţinerea (b); strămutarea (c).

a) Recuzarea este instituţia în cadrul căreia partea poate să ceară îndepărtarea din completul de judecată12 a unuia sau a mai multor judecători, întrucât ea are suspiciuni cu privire la parţialitatea acestora. Este un drept al părţii, deplin justificat, în lipsa căruia ideea de justiţie ar fi poate compromisă; dar este şi o prerogativă procesuală cu consecinţe deosebit de grave. Pentru a preveni exerciţiul dreptului sau punerea în operă a prerogativei în mod abuziv, vexatoriu sau dilatoriu, legea a reglementat amănunţit cauzele recuzării, condiţiile de admisibilitate a cererii de recuzare, competenţa şi procedura soluţionării acesteia (art. 27 – 35 C. pr. civ. Şi art. 47 – 52 C. pr. pen.).

b) Abţinerea judecătorului de a intra în completul de judecată este de fapt o autorecuzare. Abţinerea este însă mai mult decât atât: ea este o chestiune de conştiinţă şi de datorie profesională.

c) Strămutarea – ca şi recuzarea – este instituţia procesuală înăuntrul căreia se poate ajunge la împiedicarea anumitor judecători să abordeze fondul pricinii şi să o soluţioneze. Numai că, de această dată, în locul unei suspiciuni subiective faţă de unul sau mai mulţi judecători, care alcătuiesc completul de judecată, există o suspiciune obiectivă faţă de instanţă, în sensul parţialităţii sau al lipsei ei de independenţă, cerându-se – tocmai de aceasta – strămutarea procesului i o altă instanţă de acelaşi grad.

De exemplu, potrivit art. 1309 C. civ. Judecătorului îi este

inferzis să fie cesionar al unui drept litigios.

„Totuşi, în sensul art. 36 C. pr. civ. Şi a art. 49 C. pr. pen., dispoziţiile cu privire la recuzare se aplică de asemenea procurorilor, magistraţilor-asistenţi şi grefierilor, deşi aceştia nu fac parte din completul de judecată.

Capitolul II ACTUL JURISDICŢIONAL

Secţiunea la Criteriile actului jurisdicţional

Demersurile ştiinţifice polarizate în jurul acestei teme13 de incontestabilă importanţă şi complexitate s-au finalizat prin cristalizarea a doua concepţii, bogate în substanţă şi excelând prin plasticitate. Fiecare dintre ele şi-a constituit drept reazăm un criteriu decisiv: criteriul formal sau criteriul material. În ambele concepţii, cele două criterii pot fi antinomice.

246. Criteriul formal tinde la delimitarea actului jurisdicţional de alte acte juridice pornind – cum de fapt şi sugerează denumirea criteriului – nu de la obiectul, natura sau scopul actului, ci de la elementele lui exterioare, extrinseci.

În viziunea unora dintre promotorii acestui criteriu, ceea ce-i atribuie unui act caracter jurisdicţional este faptul că el emană de la organe specializate, ierarhizate, independente şi autonome (criteriul organic). În concepţia altora – dar şi a unora dintre susţinătorii criteriului organic – esenţiale pentru definirea actului jurisdicţional rămân regulile procedurale înăuntrul cărora actul se formează şi obiectivează (criteriul procedural). În fine, după unii, hotărâtoare ar fi forţa actului jurisdicţional, puterea lui de a exprima legal un adevăr (autoritatea lucrului judecat).

Fiecare dintre aceste semne prezintă, neîndoios, un real interes. Totuşi, niciunul dintre ele nu are valoare decisivă.

Criteriul organic nu rezolvă problema, ci o deplasează, căci ar urma astfel să stabilim care sunt acele organe specializate, ierarhizate, independente şi autonome. Poate, totuşi, răspunsul ar veni repede: Organele jurisdicţionale. Atunci stăruie o altă întrebare: ce este un

13 Pentru o sinteză critică a literaturii de specialitate şi pentru substanţiale referinţe bibliografice, a se vedea: H. Solus, R. Perrot, Droit judiciaire prive, 1.1, Sirey, Paris. 1961, nr. 468 şi urm., p. 428 şi urm.; J. Vincent, G. Guinchard, Procedure civile. 2 le ed., Dalloz, Paris, 1987, nr. 75 şi urm., p. 100 şi urm.

Organ jurisdicţional? 14. Ni se va răspunde, antrenând astfel un

posibil sofism, că organul jurisdicţional este un organ specializat, ierarhizat, independent şi autonom. Răspunsul este îndoielnic, întrucât există şi alte organe decât cele jurisdicţionale cărora li se pot ataşa respectivele atribute15. Apoi, nu toate actele emise de un organ jurisdicţional sunt eo ipso acte jurisdicţionale16. În fine, există organe care nu au caracter jurisdicţional şi totuşi emit acte de jurisdicţie17.

Criteriul procedural nu este un criteriu exclusiv actului jurisdicţional, existând şi alte acte juridice emise în cadrul unor forme procedurale prestabilite18. Dar, oricum, acest criteriu nu ne permite să ne explicăm natura diferită a unor acte provenind de la acelaşi organ jurisdicţional şi urmând aceeaşi procedură 19.

Criteriul dedus din eficacitatea actului jurisdicţional şi inter omnia din puterea sau autoritatea lucrului judecat constituie – se pare – unul dintre cele mai semnificative criterii. Ne întrebăm însă, mai întâi, cum va fi descoperită voinţa legiuitorului de a atribui unui act juridic „puterea lucrului judecat", atunci când această calitate a actului nu este arătată expres? Căutările în această direcţie – spunea

14 Uneori criteriile acrului jurisdicţional sunt extrapolate la organul de jurisdicţie. (A se vedea: P. Sandevoir, op. cit., p. 580 – 581).

15 Un exemplu de şcoală ar fi suficient: comisia constituită pentru examenul de admitere în cadrul unei facultăţi este un organ specializat, ierarhizat, independent şi autonom. Totuşi, ea nu este un organ jurisdicţional.

16 Bunăoară, discutabile rămân – sub aspectul naturii lor juridice – „deciziile graţioase", emise în cadrul procedurii necontencioase, voluntare sau inter volent. Prin obiectul lor, ele se înfăţişează ca acte de administraţie judiciară, prin organul emitent şi procedura urmată, ele par să fie acte jurisdicţionale. Cert este că aceste pseudohotărâri nu sunt acte jurisdicţionale tipice.

17 Unor organe administrative sau obşteşti li s-a recunoscut sau încă li se recunoaşte o competenţă jurisdicţională. De exemplu, discuţii contradictorii s-au purtat în literatura noastră juridică de specialitate cu privire la natura juridică a actelor de soluţionare a litigiilor fiscale, a actelor de sancţionare a contravenţiilor, a actelor de aplicare a sancţiunilor disciplinare, a actelor emise în cadrul procedurii de schimbare a numelui, a actelor notariale etc.

18 Bunăoară, legile se adoptă în cadrul şi cu respectarea unei proceduri legislative. Astfel, încheierile interlocutorii şi cele

preparatorii sunt hotărâri premergătoare soluţionării fondului litigiului, emise în cadrul aceleiaşi proceduri. Totuşi, primele „leagă" instanta, în sensul că aceasta nu poate reveni asupra a. ceea ce a decis, ele prefigurează soluţia în fond sau chiar rezolvă, parţial, fondul litigiului, ori un element contradictoriu aparţinând acestuia.

Un prestigios autor – pot conduce la „soluţii hazardante şi empirice sau la asimilări contestabile" 20. Dar, abstracţie făcând de un asemenea impediment – deloc neglijabil – criteriul propus este tributar unui viciu de metodă: un act nu este jurisdicţional pentru că el se bucură de puterea lucrului judecat, ci actul are această putere tocmai pentru că el este jurisdicţional. Pe de altă parte, dacă este adevărat că numai actele jurisdicţionale sunt înzestrate cu puterea lucrului judecat21, nu este iarăşi adevărat că totdeauna un act jurisdicţional are o asemenea calitate2". În cele din urmă, mai precizăm că puterea lucrului judecat nu este o proprietate absolută a actului jurisdicţional, aşa încât ea nu trebuie fetişizată23.

247. Criteriul material. Delimitarea actului jurisdicţional de alte acte juridice se încearcă a se realiza pornind chiar de la natura actului, de la elementele lui caracteristice intrinseci. Fie, dar care este acea însuşire sau particularitate a actului jurisdicţional care, izvorând din însăşi natura lui, îl individualizează neîndoielnic? În opinia unora, caracteristic actului jurisdicţional este faptul că acesta tinde la salvgardarea ordinii juridice stabilite (finalitatea actului). În ideea altora, definitoriu pentru actul jurisdicţional rămâne faptul că el se realizează pe baza unei constatări jurisdicţionale asupra unor chestiuni de fapt sau de drept. Într-o variantă a acestei opinii se merge însă mai departe, precizându-se că această constatare este urmată logic şi ineluctabil de o decizie. (Aşadar, caracteristica actului jurisdicţional derivă din structura acestuia). În fine, s-a avansat şi

20 H. Vizios, Études de procedure, Editions Bière, Bordeaux, 1956, p. 3 şi urm.

21 Afirmaţia nu este atât de categorică precum ea a fost formulată, întrucât există şi acte administrative care, deşi nu sunt înzestrate cu autoritatea lucrului judecat, sunt totuşi „definitive". Este cazul actelor administrative individuale, pe baza cărora s-au născut raporturi juridice civile, procesuale etc, a actelor care au generat drepturi subiective garantate de lege prin stabilitate, a actelor administrative realizate material, dacă, bineînţeles, emiterea actului

n-a fost obţinută prin manopere frauduloase sau dolosive.

22 De exemplu, hotărârea prin care se constată perimarea sau hotărârea prin care cererea este respinsă ca prematură.

23 Există hotărâri judecătoreşti care îşi păstrează valabilitatea cât timp împrejurările existente la data emiterii lor rămân neschimbate (rebus sic stantibus). De exemplu, hotărârea prin care se acordă pensie de întreţinere, hotărârea prin care se pronunţă punerea sub interdicţie, hotărârea prin care se acordă despăgubiri civile, hotărârea prin care se stabileşte diomiciliul copilului, la unul din părinţii săi etc, etc.

Părerea că elementul cu valoare determinantă pentru calificarea unui act ca fiind jurisdicţional rămâne existenţa unui conflict, care comportă soluţionarea lui potrivit normelor dreptului.

Nici criteriul material, indiferent de variantele lui, nu este însă în măsură să finalizeze convingător demersul având ca obiect definirea actului de jurisdicţie.

Cât priveşte prima variantă, ne mărginim să constatăm că şi actele organelor administrative urmăresc adeseori – de exemplu, cele emise în urma unui recurs graţios sau ierarhic – salvgardarea ordinii juridice. Oricum, ni se pare temerară încercarea de a defini un act prin finalitatea lui, când acelaşi scop poate fi atins prin procedee tehnice diferite.

Cea de-a doua variantă este, de asemenea, vulnerabilă. Procedura administrativă, instituită pentru emiterea unora dintre actele administrative, implică – şi ea – o constatare prealabilă asupra unor elemente de fapt sau de drept, urmată logic de manifestarea de voinţă a organului administrativ competent, adică de o decizie. Pe de altă parte, există acte jurisdicţionale (de exemplu, hotărârile judecătoreşti având ca obiect soluţionarea unor acţiuni în constatare) care nu „rostesc dreptul" 24. În fine, rămâne indefinit conceptul „constatare" sau, chiar dacă el ar fi considerat riguros şi clar, stăruie totuşi observaţia că o „constatare" nu semnifică eo ipso emiterea unui act jurisdicţional, unele dintre „constatările" instanţei putând fi simple operaţii intelectuale neobiectivate sau operaţii materiale.

Ideea de „conflict" sau mai adecvat – de „litigiu" (acest termen fiind mai comprehensiv), nu este nici ea convingătoare pentru a sugera proprietatea esenţială a actului jurisdicţional, cel puţin pentru acele situaţii când actul jurisdicţional nu se emite pe temeiul unui „litigiu"

25.

248. Conjuncţia celor două criterii. Ajungem la concluzia că în demersul având ca scop definirea actului jurisdicţional nu poate „Tocmai pentru acest motiv, hotărârile emise nu sunt susceptibile de executare silită. (S-ar încadra, de asemenea, în categoria hotărârilor judecătoreşti care nu „rostesc dreptul" şi cele prin care se ia act de renunţarea la judecată ori la însuşi dreptul subiectiv alegat, hotărârea de expedient etc).

„De exemplu, hotărârea de expedient, hotărârile pronunţate în acţiunile privind anularea, rectificarea sau completarea actelor de stare civilă etc.

Avea preeminenţă un anume criteriu. Actul jurisdicţional reprezintă sinteza calitativă a mai multor trăsături: a) El este emis în cadrul funcţiei jurisdicţionale şi în scopul realizării acesteia, adică, de regulă, pentru soluţionarea unor litigii juridice; b) Organul care, potrivit legii, are competenţa de a soluţiona respectivul litigiu, procedează ca organ de jurisdicţie; c) Activitatea acestui organ are la bază principiul independenţei şi – ca una dintre garanţiile independenţei – principiul inamovibilităţii; d) Actul este emis în cadrul unei proceduri specifice, iar succesiunea de acte şi de fapte pe care această procedură le implică şi le articulează semnifică declanşarea, întreţinerea şi finalizarea unui proces (în sens juridic vorbind); e) în condiţiile stabilite de lege, actul dobândeşte o proprietate prin care el se singularizează – puterea lucrului judecat2.

Într-o opinie mai recentă, sistematizându-se elementele considerate ca definitorii pentru criteriul formal, criteriul funcţional şi criteriul organic, se pare că, în cele din urmă, se optează de asemenea pentru îmbinarea calitativă a trăsăturilor arătate, în vederea calificării actului jurisdicţional28.

26 Este de fapt şi concluzia la care a ajuns doctrina franceză contemporană: caracterul jurisdicţional – şi autoritatea lucrului judecat care se asociază necesarmente acestui caracter – nu poate fi recunoscut unui act decât în măsura în care el realizează conjuncţia criteriului material şi a celui formal. (A se vedea: H. Solus, R. Perroţ, op. cit., 1.1, nr. 481, p. 440 – 442; J. Vincent, S. Guinchard, op. cit., nr. 83, p. 108 – 110).

27 Cum se poate observa, din motivele pe care le aducem în atenţie, nu am reţinut ca fiind trăsături ale actului jurisdicţional – deşi

în favoarea lor s-au dezvoltat argumentări substanţiale – următoarele: a) Actul jurisdicţional este emis în urma unei „sesizări"; întrucât, uneori, şi actele administrative sunt emise pe baza unei sesizări (de exemplu, actul emis în urma exercitării recursului graţios sau a celui ierarhic); b) Actul este emis de un organ „colegial"; pentru că, pe de o parte, există situaţii când competenţa soluţionării litigiului aparţine judecătorului unic, iar pe de altă parte, întrucât uneori actul administrativ provine de la un organ colegial; c) Actul este esenţialmente „individual"; dar neîndoios au acest caracter şi multe dintre actele administrative; d) Actul trebuie" motivat"; firește, însă şi unele dintre actele administrative trebuie motivate; e) Actul este „obligatoriu"; dar caracterul obligatoriu este, totodată, şi o trăsătură a actului administrativ; f) Actul este susceptibil de „atac", în formele şi în condiţiile prevăzute de lege; căi de atac sunt însă instituţionalizate şi în privinţa actelor administrative; g) Odată cu emiterea actului, organul jurisdicţional se „dezinvestește"; totuşi, emiterea unor asemenea acte nu presupune totdeauna şi dezînvestirea (de exemplu, emiterea unei încheieri interlocutorii).

28 V.M. Ciobanu, Tratat teoretic şi practic de procedură civilă, vol. I, teoria generală, Editura „Naţional", Bucureşti, 1996, p. 27 – 31; I. Deleanu, Tratat de procedură civilă, vol. I, Editura „Europa Nova", Bucureşti, 1995, p. 503 – 508.

Titlul VII

CURTEA CONSTITUŢIONALĂ1

Capitolul I

ORGANIZAREA ŞI STRUCTURA CURŢII CONSTITUŢIONALE

Secţiunea 1 ORGANIZAREA CURŢII CONSTITUŢIONALE

249. Fundamentul legislativ al organizării Curţii Constituţionale. Este de esenţa „justiţiei constituţionale" ca instituţionalizarea acesteia să se facă prin chiar constituţie. Şi aceasta întrucât: a) Alături de celelalte autorităţi publice sau „puteri", justiţia constituţională reprezintă o autoritate distinctă, independentă de toate celelalte, dar, asemenea lor, trebuie să-şi găsească reglementarea primară în cuprinsul aşezământului fundamental; b) Având ca scop fundamental, cum precizează art. 1, alin.3 din Legea nr. 47/19922 – " garantarea supremaţiei Constituţiei", atunci, firește, legitimitatea şi prerogativele ei nu pot decurge decât din Constituţie, din legea fundamentală a cărei supremaţie este chemată să o garanteze; c) Curtea Constituţională se

supune numai Constituţiei şi legii ei organice de organizare şi funcţionare – precizează de asemenea art. 1, alin.2 din Legea nr. 47/1992. Decurge logic că nicio altă reglementare nu-i poate fi opusă3; d) Atribuţia Curţii Constituţionale de a se pronunţa asupra constituţionalităţii legilor este incompatibilă cu ideea subordonării Curţii, cât priveşte organizarea şi funcţionarea „Pe larg asupra temei, a se vedea: I. Deleanu, Justiţia constituţională, Editura „Lumina Lex", Bucureşti, 1995.

„Legea nr. 47 din 18 mai 1992 este legea organică privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale („Monitorul Oficial" al României, nr. 101 din 22 mai 1992). 3 Singura excepţie admisibilă ar fi o lege adoptată prin referendum.

Ei, faţă de o lege ordinară sau chiar organică, alta însă decât propria-i lege; e) Autoritatea deciziilor Curţii Constituţionale trebuie să se sprijine pe delegarea constituţională a prerogativelor ei.

Titlul V al Constituţiei (art. 140 – 145) a fost consacrat Curţii Constituţionale, reglementând structura acesteia, condiţiile pentru numirea judecătorilor Curţii, statutul acestora, atribuţiile Curţii Constituţionale şi actele emise în îndeplinirea lor. Pe baza şi în cadrul acestei reglementări constituţionale a fost adoptată Legea nr. 47/1992, legea organică a Curţii Constituţionale4

250. Structura Curţii Constituţionale. S-a spus că, „întocmai ca modelul ei francez" 5; Curtea Constituţională este alcătuită din 9 judecători. Cu totul exact numărul membrilor Curţii, dar şi cu totul improvizată ipoteza mimetică6

4 Art.72, alin.3 din Constituţie, arătând „materiile" care fac obiect de reglementare prin lege organică, nu menţionează şi organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale; or, chiar cu riscul unei formulări tautologice, se poate spune că legile organice sunt cele pe care Constituţia însăşi le declară astfel. Totuşi, două repere nu trebuie ignorate: înşiruirea „materiilor" de la art.72, alin.3 nu s-a făcut exhaustiv, ceea ce rezultă prea bine din textul înscris la litera „r" a acestui articol, unde s-a spus că fac obiectul reglementării prin lege organică „celelalte domenii pentru care, în Constituţie, se prevede adoptarea de legi organice"; art. 140, alin. 4 din Constituţie se referă in terminis la „legea organică a Curţii".

5 T. Drăganu, Drept constituţional şi instituţii politice, cât. Supra, p.254. Cât priveşte aşa-zisul „model francez", a se vedea tabloul

comparativ de la Anexa A. 6 Nu este locul să stăruim aici asupra deosebirilor dintre cele două instituţii – Consiliul Constituţional francez şi Curtea Constituţională română – mai ales că asemenea deosebiri vor rezulta, în cele din urmă, şi nu numai faţă de „modelul francez", ci şi faţă de toate celelalte „modele" existente. Totuşi, aducem în atenţie câteva trăsături demarcatoare absolut evidente: a) în termenii art.56 din Constituţia Franţei, Consiliul Constituţional cuprinde două categorii de membri: membri de drept şi membri numiţi: în termenii art. 140 din Constituţia României, Curtea Constituţională cuprinde numai membri numiţi; b) Membrii de drept ai Consiliului Constituţional fac parte din acest organ pe viaţă: toţi membrii Curţii Constituţionale sunt numiţi pe o perioadă determinată; c) Preşedintele Consiliului Constituţional, potrivit art. 56 în fine, este numit de Preşedintele Republicii, dintre membrii desemnaţi sau cei de drept; potrivit art.9, alin. L din Legea nr. 47/1992, preşedintele Curţii Constituţionale este ales, prin vot secret, pentru o perioadă de 3 ani, de judecătorii Curţii şi cu majoritatea voturilor acestora; d) Numirea în Consiliu' Constituţional se realizează pe baza unui criteriu exclusiv personal; numirea membrilor Curţii Constituţionale este supusă unor criterii de pregătire, de competenţă profesională şi de vechime; e) Uneori, controlul de constituţionalitate înfăptuit de Consiliul Constituţional este obligatoriu, el realizându-se din oficiu; controlul Curţ".

Curtea Constituţională se compune din 9 judecători numiţi pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi preje? sau înnoit (art.140, alin. L din Constituţie şi art. 7, alin. 1 disau nr. 47/1992). Trei judecători sunt aleşi de Camera Deputaţii-Legea Senat şi trei sunt numiţi de Preşedintele României (art.140, de Constituţie şi art. 7, alin.2 din legea organică). LE-2 din

Numărul judecătorilor Curţii Constituţionale nu a fos. la numai 9 doar din considerente „financiare", ci mai ales „satisface astfel câteva exigenţe: eficienţa şi operativitatea Ot, pentru a colegial de justiţie, ştiindu-se că – sub ambele aspecte – aceste calitative sunt invers proporţionale cu numărul mem alcătuiesc un organ colegial; facilitarea deciziilor, în condiţij „care număr impar de membri; păstrarea echilibrului întreanţ e unu' politice care desemnează judecătorii Curţii. rităţile

Durata mandatului a fost stabilită, de asemgh considerarea

câtorva deziderate, între care: asigurarea conti a> în activităţii Curţii Constituţionale; adaptarea în ansamblu a coju, /uit-l" ei, după o perioadă relativ scurtă de timp, dar care, incluzând oziâlei parte din două mandate legislative şi prezidenţiale, poate ar° „mutaţii" semnificative pe relieful politic al societăţii u 3 „fizionomia" pluralismului instituţional. § m

Modalitatea de desemnare a judecătorilor Constituţionale a suscitat – şi poate suscita – obiecţii de fond râu principiu şi obiecţii specifice, de „detaliu". au se

Schematizând şi unilateralizând, s-a spus că, întrucât membrilor Curţii Constituţionale poate avea loc „din rândui largi categorii de persoane", iar desemnarea lor urmează să fie Kunei cută

Constituţionale se realizează din oficiu numai în privinţa iniţiativelor de Constituţiei; f) Consiliul Constituţional exercită numai un controlul a eventual o excepţie putând fi considerată ipoteza prevăzută de art. 37, Constituţia Franţei – Curtea Constituţională exercită şi un control a posterdin observaţii credem că sunt de prisos.

Această aserţiune ar putea fi, eventual, opusă sistemului francez, unde crj desemnare a membrilor Curţii Constituţionale este unul exclusiv personal, „orice persoană de naţionalitate franceză, având folosinţa jirepturilor civile şjT1 încât are vocaţia, la momentul potrivit, de a fi numită în Consiliu" (J. Gicquel, on >ce, 828). Şi totuşi francezii n-au fost şi nu sunt temători. La noi, existând ternere, P-vom arăta, desemnarea nu se face chiar aşa, „din rândurile unei largi catel1 cum Persoane". Dacă totuşi, ignorând această realitate, observaţia este păstratf de

J ui de „la libera apreciere" 8 a unor organe prin excelenţă politice", „întreagă această operaţie e sortite să se desfăşoare sub semnul politicianismului" 9; că, în momentul desemnării ei, Curtea Constituţională „va fi inevitabil formată din membri apropiaţi prin simpatiile lor politice şi prin interesele lor vizibile sau invizibile de majoritatea parlamentară şi de guvernul emanat din sânul ei", aşa încât, „atâta vreme cât această majoritate se menţine la putere, este puţin probabil ca noua Curte creată să declare neconstituţională o lege pe care partidul la guvern o consideră esenţială pentru înfăptuirea ţelurilor lui politice" 11; trecând dincolo, la opoziţie, exegeza alunecă în compătimire: „atunci când opoziţia ar ajunge la putere, ea ar risca să-şi vadă legile trecute prin parlament declarate neconstituţionale,

sub diferite pretexte, de judecători înclinaţi să sprijine un partid care a pierdut încrederea corpului electoral"; într-o asemenea situaţie, cum suntem atenţionaţi, „Curtea Constituţională ar acţiona ca o a treia incriminarea la care ea conduce vizează – o spunem cu regret – toate curţile şi tribunalele constituţionale europene, care sunt asemănător constituite. (A se vedea Anexa A).

8 „Libera apreciere", ni se pare a fi o formulare – să zicem – abreviată, dacă nu cumva scăpată. Pentru numire, candidaţii trebuie să întrunească condiţiile prevăzute de art. 141 din Constituţie. Asemănător se procedează şi în alte părţi. (De exemplu, candidatul să îndeplinească condiţiile pentru a fi judecător, să fie magistrat, profesor de drept sau avocat, jurist sau politolog, în Germania, Austria, Italia, Spania etc.)

9 S-a scăpat poate din vedere nu numai faptul că se operează în procesul desemnării pe criterii socio-profesionale, nu „politicianiste", dar şi că, potrivit art.37, alin.3 din Constituţie, judecătorii Curţii Constituţionale nu pot face parte din partide politice, De altminteri, dacă grava afirmaţie este păstrată, ea ar trebui să privească şi Curtea Supremă de Justiţie, numită după o procedură asemănătoare.

10 Realitatea dezminte supoziţia: din cei 9 judecători, la data numirii, 3 erau parlamentari (1 senator independent, 1 deputat membru al P.N. Ţ.C. D, 1 senator membru al U.D.M. R.), 1 judecător la Curtea Supremă de Justiţie, 2 consilieri; prin profesie, 6 erau profesori universitari (2 prin cumul), 1 avocat; toţi judecătorii sunt doctori în drept. Parlamentul s-a dovedit circumspect în desemnarea judecătorilor, „în perioada iunie 1992 – iunie 1994, adică în cei doi ani de la înfiinţarea şi funcţionarea Curţii, aceasta a fost sesizată, în condiţiile art. 144, alin. L, lit. „A „din Constituţie, numai de două ori de către Guvern – ambele sesizări fiind considerate neîntemeiate – şi niciodată de Preşedintele României. Curtea a pronunţat însă 20 de decizii, prin 7 dintre acestea, adică 35 % din cazuri, s-a constatat neconstituţionalitatea; ponderea principală a sesizărilor „admise" (respectiv, 5 din cele 7) au fost cele ale formaţiunilor politice din opoziţie. (Una dintre deciziile de admitere privea o sesizare a Curţii Supreme de Justiţie, iar cealaltă provenea de la un grup de parlamentari aparţinând partidului politic majoritar).

Cameră a parlamentului care, prin membrii ei numiţi pe 6 sau 9 ani, ar asigura unui partid politic răsturnat de la putere posibilitatea

de a exercita în continuare o influenţă hotărâtoare în conducerea statului" 12. Ne îngăduim să afirmăm că în raţionamentele făcute s-au strecurat prea multe sofisme. Numirea judecătorilor se face pe baza unor criterii socio-profesionale, nu politice, ci exclusiv profesionale; odată numiţi, judecătorii sunt independenţi şi inamovibili; ei nu pot face parte din niciun partid politic; Curtea este independentă faţă de orice autoritate publică; nominalizarea judecătorilor de către autorităţile politice se face în considerarea funcţiilor şi atribuţiilor ce revin Curţii Constituţionale, în niciun caz pentru a stabili dependenţa politică a acestor judecători faţă de cei care i-au desemnat.

Între obiecţiile specifice – să le spunem „de detaliu" – privind modalitatea de desemnare a judecătorilor, s-ar afla şi cele care au făcut obiectul unor amendamente la proiectul de Constituţie: Preşedintele României n-ar trebui să numească o treime dintre judecătorii Curţii, căci persoanele numite „ar putea să fie puse în situaţia de a-l demite" 13, cele două Camere să nu desemneze un număr egal de membrii sau trei să fie desemnaţi de Senat şi trei de Curtea Supremă de Justiţie. Niciuna dintre aceste obiecţii nu ni se pare întemeiată, ele fiind indiscutabil pripite, abstrase din conexiunile textelor constituţionale. Să ne explicăm.

Cât priveşte prima obiecţiune, poate sunt de reţinut următoarele: a) Parlamentul şi Executivul – reprezentat şi de

12 Pe lângă faptul că astfel s-ar putea judeca lucrurile şi atunci când, în urma unei îndelungate majorităţi a opoziţiei ajunsă la putere, prin înnoirea trienală a membrilor Curţii, aceştia ar ajunge să fie persoane desemnate de fosta opoziţie, ajunsă majoritară, care s-ar opune oricărei iniţiative în materie de constituţionalitate venită din partea minorităţii parlamentare, nu vedem cum, atunci când opoziţia ajunge majoritară, totuşi partidul răsturnat de la putere ar avea posibilitatea – prin intermediul Curţii „să exercite în continuare o influenţă hotărâtoare în conducerea statului", din moment ce – prin procedura legislativă complementară a reexaminării – ultima decizie în materie de constituţionalitate, în condiţiile art.145, alin. L din Constituţie, aparţine Parlamentului, unde „partidul politic răsturnat de la putere" nu are majoritate.

Amendamentul nr. 963 prezentat de grupul parlamentar al P.N. Ţ.C.D. şi de un deputat din partea U.D. M.R.-ului. Ideea a fost reluată de T. Drăganu (op. cit. P.255) Printr-o formulare mai adecvată: „Întrucât o

treime din membrii Curţii Constituţionale sunt numiţi de Preşedintele Republicii, obiectivitatea lor va fi îndoielnică şi atunci când ei ar fi eventual chemaţi să-şi dea avizul consultativ asupra propunerii de suspendare din funcţie a acestuia".

Preşedintele României – sunt cele două autorităţi politice sau „puteri" care, în cadrul unui parlamentarism raţionalizat, colaborează şi se controlează mutual. Dacă admitem această axiomă, decurge logic că la alcătuirea organului chemat să „regleze" diferendele dintre cele două autorităţi – prin rezolvarea unui „litigiu" – trebuie să concure cele două „părţi". Sub acest aspect, situaţia aici în discuţie se aseamănă într-o oarecare măsură cu cea care priveşte constituirea unui tribunal arbitrai; b) Legitimitatea Curţii Constituţionale derivă, între altele – căci mai întâi derivă din statutul ei constituţional – şi din faptul că membrii ei sunt desemnaţi de autorităţile politice. Acest porocedeu de desemnare îi asigură totodată şi reprezentativitatea. Or, Curtea n-ar fi cu adevărat reprezentativă dacă la alcătuirea ei ar participa numai Parlamentul; c) Preşedintele are aceeaşi legitimare electorală ca şi Parlamentul, fiind ales – în termenii Constituţiei – " prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat"; d) Potrivit art. 80, alin.2 din Constituţie, Preşedintele României „veghează la respectarea Constituiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice". Se înţelege că, în calitatea sa de garant al Constituţiei, Preşedintele trebuie să participe la alcătuirea organului chemat să „garanteze supremaţia Constituţiei" (art. l, alin.3 din Legea nr. 47/1992), acest organ fiind de altfel singurul instrument tehnic eficace prin care Preşedintele poate acţiona în legătură cu activitatea de legiferare a Parlamentului; e) Temerea cu privire la lipsa de obiectivitate a judecătorilor desemnaţi de Preşedinte, atunci când s-ar pune problema demiterii lui din funcţie, provine dintr-o suită de erori, unele chiar surprinzătoare: odată numiţi, judecătorii Curţii sunt independenţi şi inamovibili; Curtea însăşi este independentă faţă de orice altă autoritate publică, inclusiv faţă de Preşedinte; în ipoteza reglementată de art. 144, alin. L, litera „f din Constituţie, când s-ar pune problema suspendării din funcţie a Preşedintelui României (art.95 din Constituţie), „avizul" Curţii Constituţionale este – cum răspicat spune textul – numai „consultativ", aşa încât, indiferent de conţinutul lui, el nu înrâureşte în niciun fel iniţiativa de suspendare şi, apoi, eventual, de demitere din funcţie a Preşedintelui; tehnica procedurală instituită pentru emiterea

avizului consultativ trimite în domeniul absurdului supoziţia cu privire la lipsa de obiectivitate a judecătorilor desemnaţi de Preşedinte14; în fine, procedura de suspendare din funcţie a Preşedintelui este doar o etapă a procedurii de demitere, căci, după suspendare, singura autoritate chemată să decidă în plenitudine este corpul electoral, care va hotărî prin referendum asupra iniţiativei de demitere. Aşadar, atât Curtea Constituţională, cât şi, apoi, Parlamentul nu fac decât operaţii juridice premergătoare eventualei demiteri.

Cât priveşte cea de-a doua obiecţiune, sunt de subliniat următoarele: a) în concepţia Adunării Constituante, concepţie obiectivată în cuprinsul Constituţiei, consacrând bicameralismul, cele două Camere trebuie să aibă prerogative egale15, principiu care a fost constant aplicat, inegalitatea rămânând doar o sursă de butade – ” Senatul e mai egal decât Camera Deputaţilor”. În aceste condiţii, ar fi fost ilogic ca judecătorii Curţii Constituţionale să fie desemnaţi numai de către una din Camere sau una din Camere să desemneze un număr mai mare de judecători decât cealaltă; d) Desemnarea unor judecători la Curtea Constituţională de către Curtea Supremă de Justiţie16 – idee demnă încă de discutat – ar fi implicat, după părerea noastră, cel puţin următoarele consecinţe: atragerea instanţei supreme de jurisdicţie ordinară – jurisdicţie sustrasă categoric şi prin definiţie din câmpul magnetic al confruntărilor politice – într-o procedură esenţialmente politică şi care are ca rezultat constituirea unei autorităţi politico-jurisdicţionale; bulversarea raporturilor care există – 14 Preşedintele Curţii Constituţionale, primind propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României, va desemna 3 judecători ca raportori, „câte unul din judecătorii numiţi de Camera Deputaţilor, Senat şi Preşedintele României” (art. 32, alin.3 din Legea nr. 47/1992); avizul cu privire la suspendarea din funcţie a Preşedintelui României „se emite de plenul Curţii Constituţionale, cu votul majorităţii judecătorilor Curţii” (art.33, alin. L din legea organică). În aceste condiţii, cum ar putea influenţa conţinutul avizului – chiar presupunându-i lipsiţi de obiectivitate – judecătorii numiţi în funcţie de Preşedintele României? Iată cum suspiciunile pot degenera în bizarerii juridice.

15 O singură prerogativă a fost constituită exclusiv în favoarea Senatului, dar şi aceasta a fost apoi aplatizată prin reguli corelative ori de complinire. Astfel, Avocatul Poporului este numit de Senat (art.55,

alin. L din Constituţie), dar el prezintă rapoarte celor două Camere ale Parlamentului, anual sau la cererea acestora (art.57 din Constituţie).

16 Sistemul n-ar fi fost inedit, astfel procedându-se în Italia şi în Spania.

Şi trebuie să existe – între justiţia constituţională şi justiţia ordinară, între Curtea Constituţională şi Curtea Supremă de Justiţie.

251. Condiţii de numire şi procedura de numire a judecătorilor Curţii Constituţionale. Judecătorii Curţii Constituţionale – precizează art. 141 din Constituţie – trebuie să aibă pregătire juridică superioară, înaltă competenţă profesională şi o vechime de cel puţin 18 ani în activitatea juridică sau în învăţământul juridic superior. N-au fost instituite, aşadar, alte criterii decât cele socio-profesionale, între care, în primul rând, cerinţa de a avea „pregătire juridică superioară" 17. Judecătorul constituţional nu poate fi, credem, prin definiţie, decât jurist, el având de rezolvat un conflict de constituţionalitate care, adeseori, excelează prin elemente de factură tehnicistă, mai ales dacă în cadrul respectivului sistem de jurisdicţie este admisă şi calea excepţiei de neconstituţionalitate. Cât priveşte condiţia de vechime, observăm doar că ea este identică cu aceea prevăzută de art.67, alin. L, litera „e" din Legea nr. 92/1992, pentru funcţiile de procuror general al Parchetului General de pe lângă Curtea Supremă de Justiţie şi de adjunct al acestuia, sau cu aceea prevăzută de art.14 din Legea nr. 56/1993, pentru a fi judecător la Curtea Supremă de Justiţie.

Procedura de numire cuprinde următoarele etape: a) Candidaturile se depun la Comisia juridică a Camerei de grupurile parlamentare, de deputaţi şi de senatori18, însoţite de un „curriculum vitae" şi de actele doveditoare că cel care candidează îndeplineşte

17 în majoritatea sistemelor europene, judecătorul trebuie să fie jurist. Numai în Franţa nu este stabilită nicio condiţie pentru a fi desemnat, în Austria candidatul poate fi politolog, iar în Belgia el poate fi şi parlamentar. Întrucât judecătorul este chemat să se pronunţe într-un „litigiu constituţional", pregătirea juridică superioară a acestuia, competenţă profesională şi o minimă experienţă ne apar ca şi condiţii absolut necesare.

18 Cum propunerea este indeniabilă pentru a fi numit, înşiruirea subiectelor care pot face propuneri, la art.7, alin.5 din Legea nr. 47/1992, ni se pare excesiv de restrictivă. Sigur, ea prezintă avantajul de a permite grupurilor parlamentare minoritare, chiar şi

deputaţilor şi senatorilor, să facă asemenea propuneri. Totuşi, credem că sfera acestor subiecte ar trebui lărgită, măcar pentru următoarele considerente: accentuarea democratizării uneia dintre procedurile parlamentare; multiplicarea vectorilor reprezentativităţii Curţii Constituţionale; atenuarea semnificaţiilor politice ale actului desemnării ca şi candidat; îngrădirea posibilităţilor de desemnare a candidaţilor pe baza unor „amiciţii politice".

Condiţiile prevăzute de Constituţie, b) Audierea candidaţilor decât Comisie; c) întocmirea raportului Comisiei juridice, care trebuie ss refere motivat la toţi candidaţii; d) Prezentarea în Canier-candidaturilor, la propunerea Biroului permanent şi pe recomandării Comisiei juridice; e) Audierea candidaţilor în pienui Camerei; f) Votul, cu majoritate absolută, al membrilor Camerej. „Depunerea jurământului, individual, în faţa Preşedintelui Românje ci a preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului. Exerejtarea funcţiei începe de la data depunerii jurământului (art.40, alin.2 din Legea nr. 47/1992).

252. Mandatul judecătorului de la Curtea

Constituţională. Mandatul judecătorilor Curţii Constituţie Ona începe, aşadar, de la data depunerii jurământului. Întrucât Curtea Constituţională se înnoieşte cu o treime din judecătorii ei, din 3 în 3 ani, potrivit art.140, alin.4 din Constituţie, judecătorii primei Curţi Constituţionale au fost numiţi pentru o perioadă de 3, de 6 şi respectiv, de 9 ani, fiecare dintre autorităţile politice îndreptăţite sg desemneze procedând la numirea câte unui judecător pentru fiecare perioadă.

Acest sistem de înnoire periodică şi parţială a Cuj-tjj Constituţionale, departe de a fi o „calamitate", prezintă următoarele avantaje; a) Asigurarea continuităţii în activitatea Curţii Constituţionale; b) Remodelarea Curţii, corespunzător cu modificările intervenite, în urma alegerilor legislative şi a alegerjior prezidenţiale, în alcătuirea subiectelor care au dreptul de a numi.

Mandatul celui numit nu poate fi prelungit sau înnoit precizează art. 140, alin. L din Constituţie. Aceasta reprezintă conform unei opinii la care ne ataşăm – o „garanţie a independenţei judecătorului în raport cu autoritatea care l-a numit" 19 într-adevăr în condiţiile în care respectiva autoritate ar putea prelungi sau înnoi mandatul judecătorului, cel puţin două consecinţe, la fel de negatjve pentru independenţa judecătorului, ar putea decurge: a) Aprecierea implicită

sau explicită – a activităţii judecătorului de către autoritatea politică; b) Sugestia făcută de a intra în graţiile autorităţii politjle Mandatul de judecător al Curţii Constituţionale încetează în condiţii] e prevăzute de art.44 din Legea nr. 47/1992, şi anume: a) La expirarea

J. Gicquel, op. cit., p.829.

Termenului pentru care judecătorul a fost numit sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de excludere de drept ori de deces. „Excluderea de drept" se produce în caz de condamnare penală definitivă a judecătorului. Constatarea încetării mandatului se face de preşedintele Curţii Constituţionale; b) în situaţiile de incompatibilitate sau de imposibilitate a exercitării funcţiei de judecător mai mult de 6 luni; c) În caz de încălcare a prevederilor art. 16, alin.320 sau ale art.37, alin.321 din Constituţie, ori pentru încălcarea gravă a obligaţiilor prevăzute la art.41 din legea organică22. Pentru toate aceste alte cazuri, încetarea mandatului se hotărăşte în plen, cu votul majorităţii judecătorilor Curţii.

Ipotezele prezentate conduc la următoarele constatări: a) Mandatul judecătorilor Curţii Constituţionale nu poate înceta decât individual, niciodată colectiv; b) Forma individuală de încetare a mandatului poate fi voluntară, când mandatul încetează prin demisie; ea este de drept când mandatul încetează la expirarea termenului pentru care judecătorul a fost numit; c) încetarea voluntară a mandatului poate fi expresă sau tacită. Ea este neîndoielnic expresă când judecătorul îşi prezintă demisia. Demisia este manifestarea unilaterală de voinţă a judecătorului făcută în scopul încetării mandatului său, manifestare nesupusă vreunei condiţii, în baza caracterului facultativ al mandatului23. Încetarea voluntară tacită a mandatului are loc când judecătorul acceptă situaţia de a deveni incompatibil; d) Forma individuală de încetare a mandatului poate fi obiectivă (decesul, punerea sub interdicţie, imposibilitatea din motive de boală să exercite funcţia sa de judecător mai mult de 6 luni) ori subiectivă (condamnare penală, pierderea drepturilor electorale.

20 Potrivit art. 16, alin.3 din Constituţie, funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au numai cetăţenie română şi domiciliul în ţară.

21 Potrivit cu rigorile art.37, alin.3 din Constituţie, judecătorii Curţii Constituţionale nu pot face parte din partide politice.

22 Art.41 din Legea nr. 47/1992 stabileşte îndatoririle

fundamentale ale judecătorului de la Curtea Constituţională, încălcarea acestora constituind abatere disciplinară, susceptibilă de sancţionare ca atare.

23 Numirea judecătorului se poate face numai cu acordul prealabil, exprimat în scris, al celui care candidează (art.39 din Legea nr. 47/1992).

Pierderea sau renunţarea la cetăţenia română, apartenenţa la un partid politic).

Ocuparea locului devenit vacant se face diferit, sub aspectul unor elemente procedurale, după cum mandatul a încetat la expirarea duratei pentru care judecătorul a fost numit sau înainte de expirarea duratei:

— Cu 3 luni înainte de expirarea mandatului fiecărui judecător, preşedintele Curţii sesizează, după caz, pe preşedintele Camerei Parlamentului care a numit judecătorul sau pe Preşedintele României, solicitându-i să deschidă procedura pentru numirea altuia sau să-l numească. Numirea trebuie făcută cu cel puţin o lună înainte de încetarea mandatului judecătorului predecesor. În aceste condiţii, nu se poate pune problema prorogării mandatului. Dar, întrucât, în condiţiile art.60 din Constituţie, se poate prelungi mandatul Camerelor, ne întrebăm dacă pe timpul prorogării acestui mandat Camera poate proceda la numirea unui nou judecător. Răspunsul este afirmativ, deoarece, cum precizează art. 60, alin.4 din Constituţie, pe perioada prelungrii mandatului nu poate fi revizuită Constituţia şi nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate legi organice. Aşadar, numirea judecătorului nu constituie o prerogativă exceptată. De asemenea, în condiţiile art. 83, alin.3 din Constituţie, mandatul Preşedintelui României poate fi prelungit prin lege organică. Constituţia nu interzice însă, pe durata prorogării, exercitarea vreuneia dintre atribuţiile ce-i sunt conferite Preşedinteului prin Constituţie. Preşedintele interimar, dacă este cazul, poate proceda la numirea unui nou judecător, întrucât Constituţia (art.97, alin.2) îi exceptează doar atribuţiile prevăzute la articolele 88 – 90 din Constituţie, între care însă nu se află şi numirea judecătorului de la Curtea Constituţională;

— În cazul în care mandatul a încetat înainte de expirarea duratei acestuia, iar perioada rămasă depăşeşte 6 luni, preşedintele Curţii va sesiza autoritatea publică din partea căreia s-a realizat desemnarea judecătorului al cărui mandat a încetat, în termen de cel

mult 3 zile de la data încetării mandatului, în vederea numirii unui nou judecător. Mandatul judecătorului astfel numit încetează la expirarea duratei mandatului pe care l-a avut judecătorul înlocuit. Totuşi, în cazul în care perioada pentru care a fost numit noul judecător este mai mică de 3 ani, el va putea fi numit, la reînnoirea Curţii Constituţionale, pentru un mandat complet de 9 ani.

Pe durata lui, mandatul poate fi suspendat. Dar aceasta se poate întâmpla doar atunci când judecătorul a fost trimis în judecată penală, iar suspendarea durează până la condamnarea definitivă sau, după caz, până la achitare. În urma condamnării, suspendarea se converteşte într-o excludere de drept; în urma achitării, judecătorul îşi reia funcţia.

Prin conţinutul său şi prin procedura de conferire, mandatul judecătorului constituţional este un mandat de drept constituţional.

253. Organizarea internă a Curţii Constituţionale. Judecătorii Curţii – precizează art. 140, alin.3 din Constituţie – aleg, prin vot secret, preşedintele acesteia24, pentru o perioadă de 3 ani. Alegerea se face în termen de 15 zile de la înnoirea Curţii, cu majoritatea voturilor judecătorilor.

Pentru alegerea preşedintelui, fiecare grupă de judecători numiţi de Camera Deputaţilor, de Senat şi de Preşedintele României poate propune o singură candidatură.

Preşedintele numeşte un judecător care îi va ţine locul în timpul absenţei. În caz de vacanţă a funcţiei, se alege un preşedinte până la încheierea perioadei de 3 ani. Atribuţiile preşedintelui Curţii Constituţionale sunt cele prevăzute de art. 1 1 al Legii nr. 47/1992 şi de art.6 al Regulamentului de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale25.

Curtea Constituţională are magistraţi – asistenţi, subordonaţi preşedintelui Curţii. Ei participă la pregătirea lucrărilor şi la redactarea actelor emise de Curte şi pot fi consultaţi la deliberări.

Secretariatul Curţii Constituţionale, având în structura sa mai multe servicii, îşi desfăşoară activitatea sub conducerea preşedintelui

24 Ni se pare soluţia cea mai rezonabilă, singura în concordanţă cu principiul independenţei Curţii Constituţionale faţă de orice altă autoritate publică. (în Germania, preşedintele este desemnat pe rând de Bundestag şi Bundesrat, în Franţa de Preşedintele Republicii, în Austria de Preşedintele federaţiei la propunerea Guvernului federal, în Spania de Rege la propunerea Tribunalului Constituţional, în Belgia de

către fiecare grup legislativ, pe rând, pentru câte o perioadă de 1 an. În Portugalia şi în Italia, preşedintele este desemnat de membrii Tribunalului, respectiv al Curţii).

25 Publicat în „Monitorul Oficial al României", nr. 101 din 22 mai 1992.

Curţii Constituţionale; secretariatul asigură pregătirea şi organizarea lucrărilor Curţii, condiţiile organizatorice, informaţionale şi materiale pentru buna desfăşurare a activităţii ei.

Secţiunea a 2-a STATUTUL JUDECĂTORULUI

254. Atributele judecătorului constituţional independenţa şi inamovibilitatea. Judecătorul de la Curtea Constituţională nu este un „magistrat", în sensul atribuit acestui termen de art.37, alin.3, de art. 132 din Constituţie şi de art.46 din Legea nr. 92/1992, pentru organizarea judecătorească. El nu face parte din „corpul magistraţilor". Dar este, totuşi, un „judecător", aşa încât el trebuie să fie înzestrat cu atributele specifice acestei calităţi: independenţa şi inamovibilitatea.

Art. 143 din Constituţie precizează in terminis: „judecătorii Curţii Constituţionale sunt independenţi în exercitarea mandatului lor şi inamovibili pe durata acestuia". Într-o formulare asemănătoare, aceleaşi atribute ale judecătorului constituţional sunt consacrate de art.4, alin. L din Legea nr. 47/1992.

1°. Independenţa judecătorului derivă din calitatea inerentă a justiţiei constituţionale – aceea de a se supune numai Constituţiei şi legii ei organice, aşa cum de altfel precizează art. 1, alin.2 din Legea nr. 47/1992. Unicul şi fundamentalul reper în exercitarea atribuţiilor de către judecătorul constituţional constituindu-l constituţia, orice formă de dependenţă faţă de orice autoritate publică sau act normativ emis de către aceasta, altul decât însăşi legea fundamentală, nu numai că ar fi incompatibilă cu scopul Curţii Constituţionale – garantarea supremaţiei Constituţiei – dar ar face pur şi simplu imposibilă îndeplinirea atribuţiilor de către judecătorul constituţional.

Pentru a se garanta independenţa Curţii Constituţionale faţă de orice altă autoritate publică, legea organică a Curţii a stabilit câteva semnificative principii: Curtea se supune numai Constituţiei şi legii ei organice (art. 1, alin.2); competenţa Curţii Constituţionale nu poate fi contestată de nicio autoritate publică (art.3, alin. 1); Curtea Constituţională este singura în drept să hotărască asupra competenţei sale, potrivit art. 144 din Constituţie (art.3, alin.2); judecătorii Curţii

Constituţionale nu pot fi traşi la răspundere pentru opiniile şi voturile exprimate la adoptarea soluţiilor (art.4, alin.2); între alte îndatoriri, judecătorii Curţii Constituţionale sunt obligaţi „să-şi îndeplinească funcţia încredinţată cu imparţialitate şi în respectul Constituţiei", ei trebuie să comunice preşedintelui Curţii Constituţionale „orice activitate care ar putea atrage incompatibilitatea cu mandatul pe care îl exercită", ei trebuie „să se abţină de la orice activitate sau manifestare contrare independenţei şi demnităţii funcţiei lor" (art.41); stabilirea abaterilor disciplinare ale judecătorilor, a sancţiunilor şi a modului de aplicare a acestora este de competenţa exclusivă a plenului Curţii Constituţionale (art.42); Curtea Constituţională are un buget propriu, iar proiectul de buget se aprobă cu votul majorităţii judecătorilor Curţii şi se înaintează Guvernului, pentru a fi verificat şi inclus în bugetul de stat (art.50) etc.

Independenţa Curţii Constituţionale implică, firește, şi independenţa judecătorilor constituţionali. Ea are însă şi alte determinări.

2°. Inamovibilitatea – garanţie a independenţei judecătorului – este instituţia pe temeiul căreia judecătorul nu poate fi eliberat din funcţie, suspendat, pensionat prematur, avansat sau transferat prin voinţa arbitrară a executivului sau a altei autorităţi publice în afara cazurilor şi fără observarea formelor şi a condiţiilor prevăzute de lege. Din perspectiva statutului specific al judecătorului constituţional, numai unele dintre aceste determinări ale inamovibilităţii îşi găsesc aplicare. Astfel: a) Mandatul judecătorului nu poate înceta decât individual, voluntar – expres sau tacit – ori de drept, în condiţiile prevăzute de art. 44 din Legea nr. 47/1992; b) Suspendarea din funcţie a judecătorului nu poate să aibă loc decât în situaţia trimiterii lui în judecată penală şi până la soluţia definitivă a organului judiciar (art.43, alin.3 din legea organică).

Problema pensionării premature nu se poate pune întrucât, pe de o parte, judecătorul constituţional este numit pe durata unui mandat, care nu încetează decât în situaţiile prevăzute de art.44 din Legea nr. 47/1992, iar pe de alta pentru că în legislaţia noastră nu este stabilită o limită de vârstă până la care cel numit urmează să-şi exercite mandatul Este exclusă de asemenea ipoteza avansării, Curtea fiind ea însăşi unica autoritate de jurisdicţie constituţională şi în afara oricărui sistem ierarhic.

În fine, nu se pune problema transferării, fiind în prezenţa unui mandat constituţional, nu a unui contract individual de muncă.

În aceste condiţii, nu s-ar putea spune – cum s-a spus, chiar dacă afirmaţia îl privea numai pe judecătorul – magistrat – că inamovibilitatea ar fi vidată de orice substanţă sau că ea n-ar reprezenta decât o valoare mitică26. „Inamovibilitatea – spuneau doi iluştri doctrinari francezi – este un bun apreciat mai ales atunci când l-ai pierdut" 27. Forţa principiului inamovibilităţii, importanţa şi eficacitatea acestuia decurg, mai întâi, din valoarea lui constituţională.

Judecătorii Curţii Constituţionale sunt inamoviabili pe durata mandatului pentru care au fost numiţi. Cu alte cuvinte, inamovibilitatea nu poate fi opusă încetării mandatului la expirarea termenului acestuia.

255. Imparţialitatea judecătorului constituţional şi garanţiile acesteia. Pentru „părţile" aflate într-un „litigiu constituţional", independenţa judecătorului constituţional se traduce prin imparţialitate. Garanţiile imparţialităţii sunt de ordin structural şi de ordin funcţional, îndeplinind funcţii complementare, mutuale.

A. Garanţiile structurale sau organice sunt de naturi diferite, dar toate, în cele din urmă, converg spre realizarea aceluiaşi scop, garantarea independenţei judecătorului şi, consecinţă logică, a imparţialităţii lui. După părerea noastră, asemenea garanţii ar putea fi considerate şi următoarele:

1°. Judecătorul constituţional aparţine unei noi autorităţi independente de orice altă autoritate publică, aşa încât ab initio influenţarea sau constrângerea acestuia pentru a pronunţa o anume soluţie este exclusă;

2°. Mandatul judecătorului nu poate fi prelungit sau înnoit, fiind astfel înlăturată orice supoziţie de dependenţă a acestuia faţă de autorităţile politice care pot proceda la numirea lui şi fiind spulberată, prin inutilitatea ei, orice prezumtivă înclinaţie din partea acestuia „6 Inamovibilitatea este, dimpotrivă, „un fel de proprietate asupra locului şi funcţiei".

(H. Hauriou, Precis de droit administratif, 12-eme ed., 1933, p. 766, nota de sub nr. 50.)

27H. Solus, R. Perrot, Droit judiciaire prive, II. Sirey. Paris 1961, nr. 782, p.667.

Spre una dintre aceste autorităţi. Totuşi, pe calea unei specioase

deducţii imaginative s-a spus că „subordonarea Curţii Constituţionale unor influenţe străine de scopul ei este un pericol real cu atât mai mult, cu cât membrii ei, odată numiţi, nu pot cumula acest mandat cu altă funcţie publică sau privată, cu excepţia funcţiilor didactice din învăţământul superior, astfel încât, la expirarea mandatului, dacă nu sunt cumularzi, vor depinde pentru numirea lor într-o funcţie de bunăvoinţa guvernului, ale cărui interese vor fi siliţi, prin urmare, să le cultive28. Grija ni se pare inutilă, iar pericolul excesiv imaginat, căci iată ce spune art.46 din Legea nr. 47/1992: „După încetarea mandatului ca urmare a expirării perioadei pentru care el a fost acordat, judecătorul are dreptul să revină în postul ocupat anterior, dacă numirea sa la Curtea Constituţională s-a făcut cu condiţia rezervării acestuia. În cazul în care judecătorul ocupa un post de magistrat, rezervarea postului este obligatorie". Condiţia rezervării postului poate fi înscrisă de candidat în acordul prealabil al acestuia în vederea numirii;

3°. Incompatibilităţile sunt nu numai mijloace de protecţie a mandatului judecătorului constituţional, dar şi garanţii ale independenţei şi imparţialităţii lui. Ele implică o alegere, din partea celui în cauză, între mandatul de judecător la Curtea Constituţională şi o altă funcţie publică sau privată. În acest sens, art. 142 din Constituţie stabileşte in terminis: „Funcţia de judecător al Curţii Constituţionale este incompatibilă cu orice altă funcţie publică sau privată, cu excepţia funcţiilor didactice din învăţământul juridic superior". Art.38, alin.2 din Legea nr. 47/1992 reia textul constituţional cu privire la incompatibilităţi.

Cu excepţia arătată, suntem aşadar în prezenţa unor incompatibilităţi generale, vizând atât funcţiile elective, cât şi cele neelective. Sancţiunea incompatibilităţii o constituie, după caz, imposibilitatea dobândirii mandatului sau încetarea acestuia: a) Atunci când candidatul ocupă o funcţie incompatibilă cu aceea de judecător al Curţii Constituţionale, acordul său scris în vederea numirii trebuie să cuprindă angajamentul de a demisiona, la data numirii, din acea funcţie. Angajamentul are astfel semnificaţia unei condiţii suspensive pentru perfectarea numirii (art.39 din Legea

T. Drăganu, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, cât. Supra. P.255.

Nr. 47/1992); b) Atunci când incompatibilitatea intervine în

cursul exercitării mandatului, acesta încetează fie de drept (art.44, alin. L, litera „b" din legea organică), dar prin constatarea şi sancţionarea incompatibilităţii de plenul Curţii Constituţionale (art.44, alin.2), fie prin demisie, de care va lua act preşedintele Curţii Constituţionale (art.44, alin. 1, litera „a" şi alineatul 2), fie prin sancţionarea incompatibilităţii ca abatere disciplinară (art.41, alin. L, litera „d"), competenţa sancţionării aparţinând în exclusivitate plenului Curţii Constituţionale (art.42 din legea organică şi art.43, alin. 1 din Regulamentul de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale);

4°. Interdicţiile sunt – şi ele – nu numai măsuri de garantare a independenţei judecătorului constituţional, dar şi a imparţialităţii acestuia. Judecătorii Curţii Constituţionale nu pot face parte din partide politice (art.37, alin.3 din Constituţie, art.39 din Legea nr. 47/1992 şi art.44, alin. L, litera „e" din aceeaşi lege). Judecătorului nu i se interzice opinia politică, ci politica activă şi militantă, adoptarea unei poziţii partizane. Câteva dintre îndatoririle judecătorului constituţional, dintre cele prevăzute de art.41 din Legea nr. 47/1992, credem că au incidenţă cu instituţia interdicţiilor; a) Judecătorul de la Curtea Constituţională trebuie să „nu ia poziţie publică sau să dea consultaţii în probleme de competenţa Curţii Constituţionale"; b) El nu trebuie să permită folosirea funcţiei pe care o îndeplineşte în scop de „propagandă de orice fel"; c) Judecătorul trebuie „să se abţină de la orice activitate sau manifestare contrare independenţei şi demnităţii funcţiei lui". Nesocotirea interdicţiei are ca şi consecinţă înlăturarea vocaţiei la mandatul de judecător sau încetarea mandatului; a) înainte de a fi numit, candidatul trebuie să-şi ia angajamentul scris că la data numirii va demisiona din partidul politic al cărui membru este; b) Dacă interdicţia a fost ignorată după dobândirea mandatului, acesta va înceta, după caz, prin demisia celui în cauză, prin constatarea încetării mandatului de către plenul Curţii Constituţionale sau prin aplicarea sancţiunii de către aceeaşi instanţă (art.44, alin. L, litera „e" din Regulamentul Curţii);

5°. Un mijloc de protecţie a mandatului judecătorului constituţional, de garantare a independenţei şi imparţialităţii lui îl constituie şi imunitatea judecătorului, sub aspectul – în contextul aici discutat – al inviolabilităţii.

Inviolabilitatea este aşa-zisa „imunitate de procedură",

consacrată în considerarea eventualelor imputări făcute judecătorului constituţional pentru alte fapte decât cele săvârşite în îndeplinirea mandatului său şi în legătură directă cu conţinutul acestuia. Inviolabilitatea are drept scop să prevină urmărirea judiciară nefondată, arbitrară sau vexatorie a judecătorului, împiedicându-l astfel să-şi îndeplinească mandatul încredinţat sau constrângându-l astfel să-l exercite într-un anume mod, contrar convingerilor şi voinţei sale. În acest sens, art.43 din Legea nr. 47/1992 stabileşte următoarele: a) Judecătorii Curţii Constituţionale nu pot fi arestaţi sau trimişi în judecată penală ori contravenţională decât cu aprobarea Biroului permanent al Camerei Deputaţilor, al Senatului sau a Preşedintelui României, după caz, şi la cererera procurorului general; b) Competenţa de judecată, pentru infracţiunile săvârşite de judecătorii Curţii Constituţionale, aparţine Curţii Supreme de Justiţie, secţia penală; c) De la data trimiterii în judecată penală, judecătorul Curţii Constituţionale este suspendat de drept din funcţia sa; d) În caz de condamnare definitivă, el este exclus de drept, iar în caz de achitare, suspendarea încetează. Rezultă că: a) Inviolabilitatea nu este un privilegiu – inadmisibil de altfel – ci o procedură specială de protecţie a mandatului – constituţional – conferit judecătorului faţă de acte sau fapte abuzive ori insuficient fondate; b) Inviolabilitatea priveşte actele sau faptele judecătorului străine de mandat; c) Inviolabilitatea nu acoperă şi judecata civilă (răspunderea civilă contractuală sau delictuală), nici răspunderea administrativă (fiscală sau contravenţională), alta decât cea stabilită de instanţă prin măsuri privative de libertate; d) Legea nu reglementează „imunitatea de procedură" în cazul „flagrantului delict" – ca şi în cazul parlamentarilor, prin art. 69, alin.2 din Constituţie – dar, prin analogie, urmează să admitem că imunitatea operează prin sesizarea ulterioară de către procurorul general a autorităţilor arătate, cu privire la măsura reţinerii sau a percheziţiei judecătorului; e) Aprobarea dată de către autorităţile competente, în sensul art.43 din Legea nr. 47/1992, nu califică fapta imputată judecătorului, nu obligă instanţa să aplice o pedeapsă, nici nu transformă prezumţia de nevinovăţie într-una de vinovăţie; pe scurt, Biroul permanent sau Preşedintele României nu îndeplineşte rolul unui organ de jurisdicţie.

B. Garanţiile funcţionale ale imparţialităţii sunt de asemenea diferite, dar, prin scopul lor, pot fi aduse la un numitor comun:

independenţa judecătorului şi, corelativ, protecţia „părţii" dintr-un litigiu constituţional". În ce ne priveşte, am considera ca fiind astfel de garanţii şi cele ce urmează:

1°. În exercitarea atribuţiilor sale, judecătorul de la Curtea Constituţională „se supune numai Constituţiei" (art. l, alin.2 din Legea nr. 47/1992);

2°. Încetarea mandatului, sub titlul unei sancţiuni disciplinare, hotărâtă de plenul Curţii Constituţionale, poate să aibă loc şi atunci când judecătorul nu şi-a îndeplinit funcţia încredinţată „cu imparţialitate şi în respectul Constituţiei" (art. 41, alin. 1, litera „a" şi art.44, alin. 1, litera „e" din Legea nr. 47/1992);

3°. „Procedura jurisdicţională" pentru rezolvarea diferitelor litigii de constituţionalitate cuprinde ca elemente definitorii publicitatea, contradictorialitatea şi, în cazul soluţionării unei excepţii de neconstituţionalitate, calea de atac a recursului (art.25 din Legea nr. 47/1992);

4°. Curtea Constituţională îşi desfăşoară activitatea în plen sau în complete de jurisdicţie (art. 8, alin. 1 din legea organică) şi deciziile se adoptă cu majoritatea de voturi, dar judeătorul – membru al completului de judecată – are dreptul să-şi păstreze şi să-şi motiveze opinia separată;

5°. Judecătorul de la Curtea Constituţională are un regim juridic propriu, atât sub aspectul „abaterilor disciplinare", cât şi sub aspectul „procedurii de jurisdicţie disciplinară". Interesează însă, în acest context, mai ales faptul că răspunderea lui disciplinară poate interveni şi atunci când nu şi-a îndeplinit funcţia încredinţată cu imparţialitate (art. 41, alin. L, litera „a" din legea organică);

6°. Şi în privinţa judecătorului constituţional sunt aplicabile, adecvat, regulile procedurii civile cu privire la existenţa unor incapacităţi de a participa la soluţionarea unor litigii constituţionale29, şi anume:

29 Procedura jurisdicţională prevăzută de legea organică a Curţii Constituţionale – spune art. 16 din această lege – se completează cu regulile procedurii civile, în măsura în care ele sunt compatibile cu natura procedurii în faţa Curţii Constituţionale; compatibilitatea se hotărăşte exclusiv de Curte.

A. Incompatibilitatea – ca posibil incident la alcătuirea completului de judecată – pe temeiul art. 24 C. pr. civ. Şi al dispoziţiilor

proprii funcţionării Curţii Constituţionale, ar putea să îmbrace una dintre următoarele forme: a) Judecătorul care a făcut parte din completul de 3 judecători, constituit pentru soluţionarea unei excepţii de neconstituţionalitate ridicată în faţa instanţei judecătoreşti, nu va mai putea lua parte la judecarea aceleiaşi cauze în recurs, în completul de 5 judecători (art.20, alin.2 din Regulamentul de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale); b) Judecătorul care a participat la soluţionarea cauzei în faţa instanţei ordinare, căreia i s-a ridicat excepţia de neconstituţionalitate sau care, deşi nu s-a pronunţat în fond, şi-a exprimat opinia în încheierea de trimitere a excepţiei spre competentă rezolvare Curţii Constituţionale, devenit între timp judecător la Curtea Constituţională, nu va putea face parte din completul chemat să rezolve acea excepţie30; c) Cel care a participat ca martor, expert sau arbitru în cauza aflată pe rolul instanţei ordinare sau soluţionată de aceasta31, în faţa căreia să îi

30 în dreptul procesual civil, incompatibilitatea operează – potrivit practicii constante a instanţelor judecătoreşti – şi atunci când judecătorul a participat numai la adoptarea unei încheieri, dacă prin aceasta s-a dezlegat o problemă litigioasă. Stăruie deci întrebarea dacă incompatibilitatea enunţată îşi mai găseşte justificare, din moment ce încheierea instanţei cu privire la excepţia de neconstituţionalitate nu rezolvă o problemă litigioasă, competenţa rezolvării aparţinând în exclusivitate Curţii Constituţionale. Credem că da, întrucât, potrivit art. 23, alin.5 din Legea nr. 47/1992, încheierea trebuie să cuprindă „opinia instanţei asupra excepţiei", adică punctul ei de vedere asupra posibilei rezolvări în fond a excepţiei. Mai mult însă, dacă excepţia a fost ridicată din oficiu de instanţă, încheierea trebuie „motivată".

31 Excepţia de neconstituţionalitate poate să fie ridicată şi în faţa unui tribunal arbitrai. Aceasta, întrucât art. 144, alin. L, litera „e" din Constituţie, ca şi unele prevederi ale Legii nr. 47/1992 (de exemplu, art. 13, litera „e", art.23) deşi se referă in terminis la excepţia de neconstituţionalitate ridicată „în faţa instanţelor judecătoreşti" şi, stricto sensu tribunalul arbitrai nu este o „instanţă judecătorească", în ce ne priveşte, ne ataşăm opiniei – astăzi cvasi-dominantă – că arbitrajul este o justiţie contractuală prin origine şi jurisdicţională prin funcţiune, iar hotărârea tribunalului arbitrai este un act jurisdicţional. Altminteri, arbitrul fie ar trebui să ignore pur şi simplu excepţia de neconstituţionalitate ridicată în faţa sa, fie ar rezolva-o el însuşi, prin

exces de putere. Mutatis mutandis, din aceleaşi motive, ni se pare extrem de discutabilă opinia Curţii Constituţionale, instaurată în cele din urmă, în sensul căreia excepţia de neconstituţionalitate n-ar putea fi ridicată în faţa organelor de jurisdicţie ale Curţii de Conturi. (Decizia nr. 2 din 15 februarie 1995, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 47 din 13 martie 1995; Decizia nr. 21 din 20 februarie 1995, în „Monitorul Oficial" al ridicat excepţia de neconstituţionalitate, devenit între timp judecător la Curtea Constituţională, nu va putea participa în completul constituit pentru rezolvarea acelei excepţii.

Incompatibilitatea priveşte numai pe judecătorii Curţii Constituţionale, nu şi pe magistraţii – asistenţi ai acesteia, care, deşi participă la pregătirea lucrărilor şi la redactarea actelor emise de Curte, ei putând-o şi „consultaţi la deliberări" (art.48, alin.4 din Legea nr. 47/1992, nu fac totuşi parte din completul de judecată;

B. Recuzarea este instituţia în cadrul căreia, obişnuit, partea poate să ceară îndepărtarea din completul de judecată a unuia sau a mai multor judecători, întrucât ea are suspiciuni cu privire la parţialitatea acestora. Este un drept al părţii, deplin justificat, în lipsa căruia ideea de justiţie ar putea fi compromisă. Astfel motivată instituţia recuzării, credem că – pe temeiul art. 16 din Legea nr. 47/1992 şi al art.27 şi urm. C.pr. civ.

— Ea îşi poate găsi aplicare şi în privinţa judecătorului constituţional32, dacă la soluţionarea litigiului constituţional sunt implicate persoane având calitatea de „parte" în sens procesual";

C. Abţinerea judecătorului de a intra în completul de judecată este de fapt o autorecuzare, aşa încât, adecvat – ca şi recuzarea – poate să-şi găsească aplicare şi în ceea ce-l priveşte pe judecătorul constituţional. Totuşi, am admite ideea că iniţiativa desesizării judecătorului s-ar putea întemeia şi pe alte motive decât cele prevăzute la recuzare;

7°. În cadrul acestui sistem de garanţii şi-ar afla locul – după părerea noastră, deşi astfel sunt disociate componentele uneia şi

României, nr. 55 din 23 martie 1995.) Este adevărat că, în cele din urmă, pe temeiul art. 21 din Constituţie, partea se poate adresa instanţei, în faţa căreia are posibilitatea de a invoca excepţia de neconstituţionalitate. Ne întrebăm însă dacă este admisibilă temporizarea rezolvării unei excepţii de neconstituţionalitate sub motivul că, eventual, cândva, acea excepţie va fi reiterată în faţa

instanţei judecătoreşti. (A se vedea şi infra, nr. 260, notele de sub nr. 56 – 57.)

32 Făcându-se aplicarea art. 36 C.pr. civ., dispoziţiile cu privire la recuzare s-ar aplica şi magistraţilor-asistenţi.

33 Soluţionarea excepţiei de neconstituţionalitate se face cu citarea „părţilor" şi, între altele, pe baza susţinerilor acestora, care, apoi, pot ataca decizia cu recurs (art.24 şi art.25 din Legea nr. 47/1992). Caracterul excepţiei şi soluţiile ce s-ar putea da acesteia obligă instanţa de recurs să citeze toate părţile, nu numai pe cele care au declarat

recursul.

Aceleiaşi instituţii – cealaltă dimensiune a imunităţii judecătorului: iresponsabilitatea juridică. Art.4, alin. 2 din Legea nr. 47/1992 precizează: „Judecătorii Curţii Constituţionale nu pot fi traşi la răspundere pentru opiniile şi voturile exprimate la adoptarea soluţiilor". Iresponsabilitatea juridică a judecătorului, astfel cum rezultă din textul de referinţă, implică două condiţii: a) Formele de manifestare a judecătorului să nu exceadă conţinutului specific mandatului său; b) Respectivele forme de manifestare – opinia sau votul – să aibă o legătură directă cu conţinutul mandatului său de drept constituţional., Aşa evaluată această formă a imunităţii, rezultă că: a) Ea este o „imunitate de fond", susceptibilă de transcriere ca iresponsabilitate juridică; b) Imunitatea are un caracter absolut, întrucât priveşte toate actele sau faptele săvârşite de judecător în îndeplinirea mandatului său, precum şi toate formele de răspundere juridică; c) Imunitatea are un caracter permanent, deoarece efectele ei se extind şi asupra perioadei de după încetarea mandatului.

256. Răspunderea judecătorului de la Curtea Constituţională. În general, „răspunderea" sau – într-un sens mai adecvat şi mai cuprinzător – „responsabilitatea" poate fi o stare afectivă strict personală a celui sensibil la rolul sau statutul său în ambianţa socială; ea poate fi privită şi ca relaţie normativizată, stabilită între subiectul răspunderii sau al responsabilităţii şi cel îndreptăţit să o evoce; în fine, responsabilitatea poate fi privită şi ca relaţie unilaterală, dezaprobatoare şi sancţionatoare, din partea autorităţii care are sub îndrumarea sau controlul ei agentul susceptibil să răspundă.

Răspunderea – ca relaţie normativizată – poate fi politică sau juridică.

1. Răspunderea politică a judecătorului de la Curtea Constituţională – şi a magistratului de altfel – trebuie exclusă dintr-un început, măcar pentru următoarele motive: a) Răspunderea politică este specifică autorităţilor politice sau exclusiv politice, nu şi celor jurisdicţionale, astfel cum – sub aspectul naturii ei juridice – se prezintă Curtea Constituţională. Pe cale de consecinţă, mandatul judecătorului de la Curtea Constituţională nu este un mandat politic sau exclusiv politic, ci unul de jurisdicţie sau şi de jurisdicţie, incompatibil în mod absolut cu răspunderea politică; b) Judecătorul este independent şi inamovibil, ceea ce – prin definiţie – implică principiul iresponsabilităţii lui politice, c) Astfel cum precizează art. 1, alin.2 din Legea nr. 47/1992, Curtea Constituţională „este independentă faţă de orice altă autoritate publică", ori răspunderea politică ar semnifica, dimpotrivă, dependenţa Curţii şi a judecătorilor care o alcătuiesc faţă de acea autoritate, care, eventual, ar fi în măsură să pună în cauză responsabilitatea politică a justiţiei constituţionale şi a judecătorului constituţional; d) Potrivit art. 4, alin.2 din Legea nr. 47/1992, judecătorii Curţii Constituţionale „nu pot fi traşi la răspundere pentru opiniile şi voturile exprimate la adoptarea soluţiilor", ei nu pot, adică, nici să răspundă politiceşte pentru modul în care, îndeplinindu-şi mandatul, îşi exprimă opiniile şi voturile; e) Formele, cauzele şi condiţiile de încetare a mandatului judecătorului. Constituţional sunt expres şi limitativ prevăzute de lege, iar printre acestea se află şi punerea în operă a răspunderii lui politice.

2°. Răspunderea juridică poate să îmbrace, după părerea noastră, în mod excepţional, forma răspunderii penale şi, obişnuit, forma răspunderii disciplinare34.

A. Cât priveşte răspunderea penală, ea nu este reglementată expres şi diferit. Aceasta nu poate conduce la concluzia inexistenţei acestei forme de răspundere juridică, ci doar la aceea că răspunderea penală a judecătorului constituţional este cea de drept comun, chiar dacă fapta considerată de lege ca infracţiune se află în legătură indisolubilă cu conţinutul mandatului său. Câteva precizări – într-o oarecare măsură prezentând interes şi pentru răspunderea disciplinară – credem însă că mai sunt necesare: a) Formele instituţionalizate de protecţie a mandatului judecătorului constituţional nu sunt incompatibile ca posibila lui răspunderte penală sau disciplinară, pentru că ele n-au fost create pentru a privilegia

„judecătorul", ci pentru a garanta independenţa, imparţialitatea şi demnitatea „justiţiei constituţionale"; b) în ipoteza – cu totul excepţională – că unul sau toţi membrii completului de judecată în contenciosul constituţional s-ar

34 în raport cu natura atribuţiilor ce revin judecătorului constituţional, cu natura deciziilor sale şi a efectelor acestora, nu poate fi închipuită o eventuală acţiune recursorie împotriva sa pentru angajarea răspunderii civile, nici măcar în cazul soluţionării unei excepţii de neconstituţionalitate.

Face vinovaţi de săvârşirea unei infracţiuni în legătură cu cauza soluţionată, legea nu oferă niciun reper – sau o soluţie – cât priveşte soarta deciziei pronunţate în respectiva cauză35. În raport de câteva situaţii ipotetice, când o decizie pronunţată în asemenea condiţii, asupra unei excepţii de neconstituţionalitate36 provoacă suspiciunea, s-ar putea recurge la una dintre următoarele soluţii, după caz: a) Dacă decizia este susceptibilă de recurs, acesta va fi exercitat în condiţiile prevăzute de art.25 din Legea nr. 47/1992; b) Dacă decizia este definitivă, în condiţiile art. 26, alin. 2 din Regulamentul Curţii, un complet de 3 sau de 5 judecători, bineînţeles că altul decât acela din care a făcut parte judecătorul condamnat, se va putea adresa plenului Curţii pentru ca acesta să dea o interpretare obligatorie; c) În afara acestor situaţii, având ca temei prevederile art. 4 şi 5 din Regulamentul Curţii, din propria iniţiativă a preşedintelui Curţii Constituţionale sau la cererea altui judecător va putea fi convocat plenul Curţii Constituţionale, pentru a decide.

B. Răspunderea disciplinară este reglementată, relativ detaliat, atât prin Legea nr. 47/1992 (art.41 – 42), cât şi prin Regulamentul de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale (art.42 – 44).

Potrivit art.42 din Regulament, judecătorii Curţii Constituţionale răspund disciplinar pentru încălcarea, cu vinovăţie, a dispoziţiilor art.41 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale. Art. 41 din Legea nr. 47/1992.

35 în procedura civilă a fost instituit „recursul în anulare", unul dintre posibilele motive ale acestuia constituindu-l tocmai faptul că „s-au săvârşit infracţiuni de către judecători în legătură cu hotărârea pronunţată (art.300, alin. L, pct. 2 C.pr. civ.)".

Problema nu s-ar putea pune în legătură cu celelalte atribuţii exercitate de către Curtea Constituţională (controlul

constituţionalităţii legilor înainte de promulgare, controlul constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului, asigurarea respectării procedurii pentru alegerea Preşedintelui României, soluţionarea contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic, emiterea avizului pentru suspendarea din funcţie a Preşedintelui României, constatarea existenţei împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României), atribuţii înscrise de Legea nr. 47/1992 în cadrul unor proceduri jurisdicţionale, întrucât decizia sau hotărârea se adoptă în plenul Curţii Constituţionale, cu votul majorităţii judecătorilor (art.20, art. 22, art. 28, art. 30, art.33, art.35 din Legea nr. 47/1992) sau chiar cu o majoritate calificată de două treimi, dacă plenul are a se pronunţa asupra unui proiect sau asupra unei propuneri de revizuire a Constituţiei (art.37, alin.2 din legea organică).

Precizând obligaţiile esenţiale ale judecătorului, implicit evocă posibilele abateri disciplinare, susceptibile de sancţionare. Judecătorul Curţii Constituţionale este obligat: a) Să-şi îndeplinească funcţia încredinţată cu imparţialitate şi în respectul Constituţiei; b) Să păstreze secretul deliberărilor şi al voturilor şi să nu ia poziţie publică sau să dea consultaţii în probleme de competenţa Curţii Constituţionale; c) în adoptarea actelor Curţii Constituţionale să-şi exprime votul afirmativ sau negativ, abţinerea de la vot nefiind permisă; d) Să comunice preşedintelui Curţii Constituţionale orice activitate care ar putea atrage incompatibilitatea cu mandatul pe care îl exercită; e) Să nu permită folosirea funcţiei pe care o îndeplineşte în scop de reclamă comercială sau propagandă de orice fel; f) Să se abţină de la orice activitate sau manifestare contrare independenţei şi demnităţii funcţiei lui.

Art. 44 din Regulament stabileşte că, în funcţie de gravitatea abaterii, judecătorului i se poate aplica de plenul Curţii Constituţionale una dintre următoarele sancţiuni disciplinare: a) mustrare; b) avertisment sever; c) încetarea mandatului de judecător al Curţii Constituţionale. Sancţiunile se aplică prin hotărâre, adoptată cu votul majorităţii judecătorilor.

Capitolul II ATRIBUŢIILE CURŢII CONSTITUŢIONALE

Secţiunea 1 CATEGORII DE ATRIBUŢII

257. Enumerare. Art. 144 din Constituţie precizează limitativ atribuţiile Curţii Constituţionale, „suma" acestora semnificând

competenţa justiţiei constituţionale. Înşiruirea limitativă a atribuţiilor Curţii Constituţionale, delimitarea deci categorică a competenţei acesteia poate fi lesne dedusă din tehnica la care s-a recurs în formularea art. 144 din Constituţie: enunţul explicit şi riguros al fiecărei atribuţii şi „închiderea" enumerării atribuţiilor, fără nicio posibilitate de adăugire. Dacă, totuşi, ar putea să mai existe dubii, textul art. 12, alin. L din Legea nr. 47/1992 înlătură categoric şi, Idefinitiv orice îndoială: „Curtea Constituţională poate fi sesizată pentru cazurile expres şi limitativ prevăzute de art. 144 din Constituţie şi în condiţiile stabilite potrivit prezentei legi" (s.n.) 37. În aceste condiţii, orice încercare de dilatare, de diluare sau de restrângere a atribuţiilor Curţii Constituţionale ni se pare inadmisibilă, o astfel de încercare fiind ea însăşi neconstituţională. S-ar putea însă spune că o viziune mai largă asupra atribuţiilor Curţii Constituţionale n-ar fi lipsită de orice temei „legal" – din considerente de oportunitate constituţională şi politică o astfel de viziune fiind justificată credem – prin conjugarea şi interpretarea „generoasă" a art. 1, alin.3 şi art.2, alin. 2 din Legea nr. 47/1992. Într-adevăr primul articol, precizând scopul Curţii Constituţionale, arată că acesta constă în „garantarea supremaţiei Constituţiei", în această sintagmă putându-se eventual integra şi sancţionarea oricărui „comportament neconstituţional" din partea oricărei autorităţi publice în exerciţiul atribuţiilor ei, chiar dacă – aşa-zicând – „filologic" o asemenea competenţă n-a fost recunoscută Curţii. Două obstacole, implacabile după părerea noastră, s-ar ridica în faţa unei asemenea interpretări: a) Supremaţia Constituţiei are aceeaşi semnificaţie şi forţă şi pentru Curtea Constituţională ori cu atât mai mult pentru ea, iar garantarea acestei supremaţii este o obligaţie a Curţii Constituţionale şi în exerciţiul propriilor atribuţii; b) Orice formă de interpretare nu poate face abstracţie de cea sistematică, iar înşiruirea expresă şi limitativă a atribuţiilor Curţii Constituţionale constituie ea însăşi un impediment în calea oricărei tentative de a trece dincolo de hotarul acestor atribuţii. Aceasta, cel puţin în cadrul actual constituţional şi pe atât de specificul relief politic românesc. Nu poate fi vorba de dogmatism, ci de rigoare şi oportunitate. În sensul art. 2, alin. 2 din Legea nr. 47/1992, sunt neconstituţionale prevederile actelor normative, al căror control de constituţionalitate este rezervat Curţii Constituţionale, prin care se încalcă dispoziţiile „sau principiile Constituţiei". Nu s-ar putea oare spune, pe acest temei, că reperul

pentru aprecierile făcute de Curtea Constituţională îl constituie şi „spiritul" Constituţiei, sinteza ideilor şi a valorilor ei? Astfel, cum am putut constata, prin unele dintre considerentele deciziilor Curţii par a fi evocate nu numai

37 Poate fi deci o sursă de ambiguităţi sintagma – întâlnită în unele lucrări (T. Drăganu, op. cit., p.256) – „principale atribuţii ale Curţii Constituţionale" (s.n.).

Dispoziţiile propriu-zise cuprinse în aşezământul juridic fundamental, dar şi idei sau valori care „scapă" normativizării. Poate că faptul nu este condamnabil în sine – politicul şi juridicul său, şi m-au mult, morala şi juridicul interacţionează şi tocmai această interacţiune întreţine, poate, uneori, ambiguitatea termenilor aflaţi în ecuaţie – dar evocarea „spiritului" Constituţiei ni se pare încă hazardantă: o astfel de evocare ar implica, pe baza unor criterii insuficient definite sau chiar discutabile, o selecţie şi o ierarhizare a valorilor, proces în care, deşi nu s-ar vrea, se poate aluneca spre ideologie, spre atitudine partizană, în cele din urmă deci spre politică; apoi, pentru că „principiile Constituţiei" sunt ele însele „dispoziţii", norme-sinteză ale Constituţiei, precepte juridice care recompun, articulează şi proiectează.

Revenind la art.144 din Constituţie, atribuţiile Curţii Constituţionale sunt cele ce urmează: a) Se pronunţă asupra constituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a Guvernului, a Curţii Supreme de Justiţie, a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi, sau de cel puţin 25 de senatori, precum şi, din oficiu, asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei; b) Se pronunţă asupra constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori; c) Hotărăşte asupra excepţiilor ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti privind neconstituţionalitateaa legilor şi a ordonanţelor; d) Veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului; e) Constată existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României şi comunică cele constatate Parlamentului şi Guvernului; f) Dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României; g) Veghează la respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi

confirmmă rezultatele acestuia; h) Verifică îndeplinirea condiţiilor pentru exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni; i) Hotărăşte asupra contestaţiilor care au ca-obiect constituţionalitatea unui partid politic.

Cum se poate constata, ca şi în cazul altor asemenea „instanţe", atribuţiile Curţii Constituţionale, prin natura, prin conţinutul şi prin condiţiile lor de exercitare, formează un ansamblu heteroclit. Nu ca reflex al obsesiei clasificărilor, ci din dorinţa, justificată credem, de a pune cu pregnanţă în valoare regimul juridic nuanţat sau chiar diferit care caracterizează procesul exercitării acestor atribuţii, gruparea lor se va dovedi necesară şi utilă.

258. Criteriul clasificării şi clasificarea atribuţiilor Curţii Constituţionale. Orice criteriu de clasificare a atribuţiilor Curţii Constituţionale, prin chiar convenţionalismul său nu poate fi decât discutabil.

Bunăoară, având ca reper art. 13 din Legea nr. 47/1992, s-ar putea proceda la clasificarea atribuţiilor Curţii Constituţionale potrivit cu actul emis în exercitarea acestora, constituind astfel trei „clase": a) Atribuţii în exercitarea cărora Curtea Constituţională emite decizii; b) Atribuţii a căror exercitare este finalizată prin emiterea de hotărâri; c) Atribuţii în legătură cu care Curtea emite avize. Astfel – şi sub titlu exemplificativ – ar face parte din prima categorie, atribuţiile având ca obiect pronunţarea asupra constituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora, asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei, asupra constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului, asupra excepţiilor ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti privind neconstituţionalitatea legilor şi ordonanţelor; în cea de-a doua categorie s-ar include atribuţii precum constatarea împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României, verificarea îndeplinirii condiţiilor pentru exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni; în fine, în cea de-a treia „clasă" s-ar include doar atribuţia Curţii de a aviza propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României.

Acest mod de a grupa atribuţiile Curţii Constituţionale; având drept criteriu actul emis în exercitarea acestora, rămâne însă discutabil: a) Mai întâi, ar fi vorba de un viciu de metodă: se emit anumite acte pentru că sunt exercitate anumite atribuţii, nu se exercită unele atribuţii în considerarea voinţei Curţii de a emite anumite acte;

b) Ar fi greu de justificat delimitarea atribuţiilor a căror exercitare este în cele din urmă obiectivată prin decizii de atribuţiile în exercitarea cărora Curtea emite hotărâri, nu numai pentru că înseşi respectivele categorii de acte juridice sunt insuficient determinate, dar şi pentru că, uneori, chiar printr-o „hotărâre" 38 se tranşează de fapt un litigiu constituţional, aşa cum totdeauna se procedează prin „decizii".

Cum bine se ştie, orice clasificare artificială este convenţională prin definţie şi, în consecinţă, discutabilă. Cu această precizare şi mai mult cu scop metodologic, grupăm grosso modo atribuţiile Curţii Constituţionale în două categorii: a) Atribuţii de control; b) Atribuţii consultative. Ni se pare că această schematizare poate prezenta următoarele avantaje: evocă obiectul sau substanţa atribuţiilor; sugerează raporturile Curţii cu celelalte autorităţi; inculcă ideea posibilelor puteri pe care le are Curtea în exercitarea diferitelor ei atribuţii; prefigurează actul prin care se finalizează exercitarea respectivelor atribuţii.

Atribuţiile de control pot fi, la rândul lor, subclasificate în câteva categorii: 1°. Controlul de constituţionalitate; 2°. Controlul sufragiului pentru alegerea preşedintelui României şi pentru exprimarea voinţei corpului electoral prin referendum; 3°. Controlul îndeplinirii condiţiilor pentru exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni.

Atribuţiile consultative pot fi, la rândul lor, subclasificate în câteva categorii: 1°. Constatarea existenţei împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României; 2°. Avizarea propunerii de suspendare din funcţie a Preşedintelui României.

Categoria „hotărârilor" este ea însăşi extrem de vulnerabilă, întrucât excede dispoziţiilor constituţionale.

Capitolul III

ATRIBUŢIILE DE CONTROL EXERCITATE DE CURTEA CONSTITUŢIONALĂ

Secţiunea 1 CONTROLUL DE CONSTITUŢIONALITATE

259. Forme ale controlului de constituţionalitate.

Controlul de constituţionalitate se realizează, de regulă, la sesizare, iar din oficiu numai asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei. Controlul la sesizare funcţionează, după caz, a priori sau a posteriori; cel din oficiu funcţionează numai sub forma controlului prealabil şi prevenitiv.

260. Controlul consilituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora. Controlul la sesizare şi a priori priveşte constituţionalitatea legilor, înainte de promulgarea acestora. În acest sens, art. 144, alin. L, litera „a" din Constituţie înscrie printre atribuţiile Curţii Constituţionale şi pe aceea de a se pronunţa asupra constituţionalităţii legilor, „înainte de promulgarea acestora", la „sesizarea" Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a Guvernului, a Curţii Supreme de Justiţie, a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori. În caz de neconstituţionalitate – precizează art. 145, alin. L din Constituţie – legea se trimite spre reexaminmare şi dacă ea este adoptată în aceeaşi formă, cu o majoritate de cel puţin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, obiecţia de neconstituţionalitate este înlăturată, iar promulgarea devine obligatorie39.

Câteva jjrecizări, dezvoltări şi observaţii credem că sunt necesare:

1°. Controlul constituţionalităţii legilor, înfăptuit în condiţiile art. 144, alin. L, litera „a" din Constituţie, este un control abstract şi

39 în perioada 6 iunie 1992 – 31 decembrie 1995, Curtea a pronunţat, în cadrul acestui tip de control, 9 decizii de admitere totală sau parţială a obiecţiilor de neconstituţionalitate. (în aceeaşi perioadă şi în cadrul aceluiaşi tip de control, Curtea a primit 56 de sesizări.) numai a priori, înainte de promulgarea legilor. Ar fi, credem, oportună introducerea după modelul altor ţări (Italia, Germania) şi a unui control abstract aposteriori, la sesizarea aceloraşi subiecte, dar şi a altora (îndeosebi, consiliile judeţene), în considerarea a cel puţin următoarelor motive: a) îmbinarea controlului abstract prealabil cu cel posterior ar fi de natură să asigure plenitudine vocaţiei şi obligaţiei Curţii Constituţionale de a garanta supremaţia Constituţiei, ca una dintre condiţiile sine qua non ale statului de drept şi ale democraţiei constituţionale; b) Adeseori, abia în procesul aplicării legii sunt relevante viciile de neconstituţionalitate ale acesteia; c) Existenţa controlului prealabil – chiar dacă, efectiv, un astfel de control s-ar fi exercitat – nu poate fi o clauză de „imunitate" a legii, sub aspectul constituţionalităţii ei, nu se poate „converti" într-o prezumţie absolută de constituţionalitate, care să împiedce exercitarea şi a unui control ulterior; d) Exercitarea controlului ulterior, pe calea excepţiei de neconstituţionalitate, nu poate suplini inexistenţa unui control

abstract a posteriori, întrucât.

2°. Controlul abstract şi apriori este un control „facultativ" la origine, prin condiţionarea exercitării lui de existenţa unei sesizări, dar el este „obligatoriu", după sesizarea Curţii Constituţionale. Aşadar, în interiorul acestui sistem de control, într-o primă fază, vocaţia Curţii Constituţionale este aleatorie, iar apoi, într-o a doua fază, controlul de constituţionalitate este obligatoriu, Curtea neputând refuza îndeplinirea unei atribuţii care face parte din competenţa sa constituţională. Credem însă că, pentru început, cel puţin sub forma controlului prealabil, ar trebui instituţionalizat şi controlul din oficiu;

3°. Controlul se exercită numai la sesizarea unor subiecte expres şi limitativ arătate. În opinia noastră, sfera acestor subiecte ar trebui lărgită, prin includerea şi a Avocatului Poporului (ca şi în Spania şi Portugalia), a Curţii de Conturi, a persoanelor fizice sau morale, pe calea acţiunii (ca şi în Austria, Germania şi, cu particularităţi notabile, în Spania), precum şi a consiliilor judeţene, întrucât, în esenţă, valorile democraţiei constituţionale ar fi astfel aprofundate şi dezvoltate şi, în fond, nu vedem niciun impediment insolubil în calea unei asemenea extinderi;

4°. Controlul de constituţionalitate, înfăptuit în condiţiile art. 144, alin. 1, litera „a" din Constituţie, vizează numai „legile", înainte de promulgarea. Acestora. Rezultă că: a) Pot face obiectul acestui control legile adoptate în Camerele Parlamentului40 b) întrucât textul nu distinge, prin „legi", ca obiect al controlului de constituţionalitate, urmează a se înţelege atât „legile ordinare", cât şi „legile organice"; c) Nu sunt cuprinse în sfera acestui control „legile constituţionale", în înţelesul de legi modificatoare ale Constituţiei. Aceasta, întrucât, deşi în termenul generic de „lege" se includ neîndoios şi legile de revizuire a Constituţiei, acestea au un regim juridic special: controlul se exercită din oficiu asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei (art. 144, alin. L, litera „a" în fine); revizuirea este „definitivă" după aprobarea ei prin referendum; d) întrucât controlul de constituţionalitate vizează „legea", indiferent de obiectul ei de reglementare, sunt susceptibile de control toate legile, în pofida varietăţii lor sub aspectul „materiei" reglementate (legi financiare, legi de ratificare a tratatelor internaţionale, legi electorale, legi prin care se instituie regimul stării de asediu şi al celei de urgenţă, legi având ca obiect infracţiunile, pedepsele şi regimul executării acestora etc); e) în temeiul art. 144,

alin. L, litera „a" din Constituţie, nu există nicio îndoială asupra faptului că sunt vizate numai „legile adoptate", nu şi „legile scadente". Aceasta ni se pare a fi, cu toată complexitatea ei, o insuficienţă a actualei reglementări, în raport şi de sistemele instituţionalizate şi de practica altor autorităţi de justiţie constituţională (de exemplu, cele din Germania şi Portugalia); f) în sensul aceloraşi dispoziţii ale art. 144, alin. 1, litera „a" din Constituţie, nu pot face obiectul controlului de constituţionalitate legile adoptate prin referendum. Aceasta, deoarece: a) Exercitarea directă a suveranităţii naţionale de către popor prin referendum – pe

40 în acest sens, Curtea Constituţională a statuat că, fiind vorba de „controlul constituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora", aceasta „presupune că legea a fost adoptată de Parlament, în forma în care a fost adoptată, iar nu de un text dintr-un proiect de lege sau un amendament propus Parlamentului, dar care nu a fost adoptat de acesta, deoarece în ultima situaţie nu este vorba de un text de lege". Aşa fiind „Curtea Constituţională nu este competentă să verifice constituţionalitatea textelor din proiecte de legi, propunerile legislative şi amendamentele prezentate Parlamentului, dar neadoptate de acesta". (Decizia nr. 42 din 8 iulie 1993, în CD., P-65, nr. 3 – 5. În acelaşi sens: Decizia nr. 37 din 6 iulie 1993, în CD., p.23 o, nr. 8) Curtea se poate pronunţa asupra constituţionalităţii unei legi numai dacă în procesul adoptării acesteia s-au parcurs toate fazele şi etapele constituţionale prevăzute pentru adoptarea ei. (Decizia nr. 36 din 2 aprilie 1996.) temeiul art.2, alin. L din Constituţie – este prin definiţie incontrolabilă; b) Legea rezultată din referendum este a lege care exprimă voinţa unei „puteri originare" şi nicio „putere derivată" nu o poate înfrânge; c) Legea adoptată prin referendum nu este supusă promulgării, iar controlul constituţionalităţii legilor, în condiţiile art. 144, alin. L, litera „a" din Constituţie, este exercitat înainte de promulgare;

5°. Controlul de constituţionalitate este un control de „conformitate" 1 a legii cu Constituţia, nu unul de oportunitate. Într-adevăr: a) Principiul constituţionalităţii este un principiu esenţialmente juridic, el implicând între altele ordonarea ierarhică a normelor juridice, inclusiv a celor care îmbracă forma legii, precum şi asigurarea conformităţii – materiale şi formale – a acestor norme cu cele ale Constituţiei; principiul oportunităţii este esenţialmente politic,

el implicând o opţiune, de timp şi de mod, în circumstanţe concrete şi pe baza ierarhizării anumitor valori ori stringenţe, opţiune obiectivată de o autoritate politică supremă – autoritatea legislativă; b) Astfel cum precizează art.2, alin.2 din Legea nr. 47/1992, sunt neconstituţioinale prevederile legilor „care încalcă dispoziţiile sau principiile Constituţiei", de unde concluzia per a contrario că nu se poate pune problema neconstituţionalităţii pe considerente de oportunitate; c) Deciziile şi hotărârile Curţii Constituţionale – precizează art. 13, alin.2 din aceeaşi lege – „se pronunţă în numele legii", ceea ce exclude ab initio pronunţarea unor asemenea acte „în numele oportunităţii"; d) Procedura „jurisdicţională" pe care o implică această formă a controlului de constituţionalitate este incompatibilă prin defiţie cu ideea tranşării „litigiului constituţional" pe baza unor considerente de oportunitate; e) Art.29 din Regulamentul de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale precizează in terminis că ea „nu statuează decât asupra unor probleme de drept";

6. În lipsa unor precizări legale restrictive, urmează să admitem că acest control de constituţionalitate priveşte atât „conformitatea internă", cât şi „conformitatea externă" 41, atât deci „conformitatea intrinsecă", cât şi „conformitatea extrinsecă" sau, în fine, atât „conformitatea materială", cât şi „conformitatea formală", aşadar atât conformitatea în conţinut, în substanţă a reglementărilor.

41 Pentru aceste sintagme, a se vedea: J. Gicquel, op. cit., p.210.

Cât şi conformitatea lor sub aspectul procedurilor constituţionale42, într-adevăr, dacă sunt neconstituţionale prevederile legii prin care se) „încalcă dispoziţiile sau principiile Constituţiei" – cum precizează art. I 2, alin. 2 din legea organică – atunci sunt imposibil de disociat cele două componente, complementare de altfel, ale conformităţii cu Constituţia. Altminteri, scopul Curţii Constituţionale de a „garanta supremaţia Constituţiei" n-ar fi realizat sub aspectul tuturor determinărilor lui;

7°. Prin decizia ei, Curtea nu anulează legea sau dispoziţia dintr-o lege incriminată sub motiv de neconstituţionalitate, ci doar „constată" neconstituţionalitatea. Într-adevăr, Curtea n-ar putea „anula" legea sau dispoziţia din lege considerată neconstituţională, întrucât, pe de o parte, ea nu este o autoritate legiuitoare pentru a dispune anularea – abrogarea – „unica autoritate legiuitoare" – cum precizează art. 58, alin. L din Constituţie – fiind Parlamentul, iar, pe de

altă parte, pentru că decizia de „constatare" a neconstituţionalităţii îşi va produce, eventual, în deplinătate efectele abia după „confirmarea" ei în cadrul procedurii legislative complementare de reexaminare a legii (art. 145, alin. 1 din Constituţie);

8°. Controlul constituţionalităţii legilor se declanşează aşadar, în condiţiile art. 144, alin. L, litera „a" din Constituţie, „înainte de promulgarea acestora". Câteva consecinţe şi implicaţii din această propoziţie. Sesizarea Curţii nu se poate realiza decât după votarea legii de către Parlament, dar mai înainte de verificarea şi de autentificarea ei prin promulgare. Promulgarea legii trebuie să se facă

42 Curtea s-a pronunţat uneori cu privire la constituţionalitatea externă, formală sau procedurală. (De exemplu, Curtea a statuat că adoptarea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative de către fiecare Cameră în parte constituie, potrivit principiului bicameralismului, procedura legislativă obişnuită, astfel încât dezbaterea şi adoptarea lor în şedinţa comună au un caracter de excepţie, constituind o procedură parlamentară de legiferare numai în cazurile expres prevăzute de Constituţie şi de regulament – Decizia nr. 43 din 8 iulie 1993, în C.D., p. 71, nr. 4. Într-o altă situaţie, Curtea a decis că nu se poate confunda cvorumul legal de şedinţă – care este o condiţie de prezenţă imediată înaintea votării – cu votul însuşi, care are semnificaţia exprimării atitudinii necesare pentru formarea majorităţii în vederea adoptării sau respingerii actului., altminteri o anumită categorie de legi – cele ordinare – ar fi, practic, desfiinţată, deoarece pentru a se asigura adoptarea lor ar trebui ca în toate cazurile majoritatea să fie absolută, ca pentru legile organice – Decizia nr. 4/1994, în „Monitorul Oficial al României", nr. 7 din 13 ianuarie 1994.) „în termen de cel mult 20 de zile de la primire" (art. 77, alin. L din Constituţie). Termenul este de decădere, nu numai pentru că după împlinirea lui Preşedintele nu mai poate promulga legea – aceasta intrând în vigoare chiar în lipsa promulgării – nu mai poate cere Parlamentului reexamiunarea legii şi nu mai poate sesiza Curtea Constituţională, dar şi pentru că celelalte subiecte îndreptăţite să sesizeze Curtea nu o mai pot face după împlinirea termenului. Pentru a preveni o „promulgarea precipitată", de natură să împiedice sesizarea Curţii, s-au luat câteva măsuri: a) În vederea exercitării dreptului de sesizare a Curţii Constituţionale, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului şi Curţii Supreme de

Justiţie şi se depune la secretarul general de la Camera Deputaţilor şi de la Senat; b) În cazul în care legea a fost adoptată în procedură de urgenţă, termenul este de 2 zile; c) Data la care legea a fost depusă la secretarii generali ai Camerelor se aduce la cunoşintă în plenul fiecărei Camere, în termen de 24 de ore de la depunere; d) Depunerea şi comunicarea se fac numai în zilele în care Camerele Parlamentului lucrează în plen; e) Sesizarea făcută de parlamentari se trimite Curţii Constituţionale în ziua primirii ei de secretarul general de la Camera respectivă; f) în cazul sesizării Curţii Constituţionale de unul dintre preşedinţii celor două Camere ale Parlamentului, de parlamentari, de Guvern sau de Curtea Supremă de Justiţie, Curtea Constituţională o va comunica Preşedintelui României, în ziua înregistrării; g) Dacă sesizarea s-a făcut de Preşedintele României, de parlamentari sau de Curtea Supremă de Justiţie, Curtea Constituţională o va comunica, în 24 de ore de la înregistrare, preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului şi Guvernului, precizând şi data când vor avea loc dezbaterile. Summa sumarum rezultă că sesizarea Curţii Constituţionale „întrerupe" termenul de 20 de zile pentru promulgare şi „suspendă" dreptul de promulgare a legii. Numai că, după reexaminarea legii – potrivit cu cele prevăzute de art. 145, alin. L din Constituţie – sau după primirea deciziei Curţii Constituţionale, prin care i s-a confirmat constituţionalitatea, nu începe să curgă din nou „acelaşi termen" de 20 de zile pentru promulgare, ci „un termen nou" de 10 zile (art.77, alin.3 din Constituţie).

S 409 în sensul art.77, alin.2 din Constituţie, „înainte de promulgare", Preşedintele poate cere Parlamentului, o singură dată, reexaminarea legii. Sesizarea Curţii Constituţionale, înăuntrul termenului de promulgare, chiar de Preşedinte, poate avea implicaţii asupra dreptului său de a cere reexaminarea legii? Categoric nu! Dreptul de a cere reexaminarea legii şi dreptul de a sesiza Curtea Constituţională sunt diferite prin obiectul şi cauza lor. Aşadar, Preşedintele va putea cere reexaminmarea legii, înainte de sesizarea Curţii de către el sau de către o altă autoritate îndreptăţită să o facă, după sesizarea Curţii sau după ce aceasta s-a pronunţat, dacă, bineînţeles, se mai află în cadrul termenului de promulgare, de 20 de zile sau de 10 zile, după caz;

9°. Problema cea mai complexă şi, se pare, cea mai controversată, rămâne aceea a reexaminării legii. Potrivit art.145, alin.

L din Constituţie, dacă prin decizia Curţii se „declară" neconstituţionalitatea, legea se trimite spre reexaminare Parlamentului. Atunci când, în urma reexaminării, legea este adoptată în aceeaşi formă, cu o majoritate de cel puţin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, obiecţia de neconstituţionalitate este înlăturată, iar promulgarea devine obligatorie.

În ce ne priveşte, am considerat – împreună cu mulţi alţii – şi stăruim să considerăm că sistemul în discuţie43 – în realitate o concesie făcută orgoliului parlamentar şi un mod de a „dilua" vehemenţa reticenţelor faţă de justiţia constituţională, o concesie făcută spiritului paseist, dar şi obstinaţiei unora de a refuza ab origine orice este, eufemistic exprimându-ne, extrem de discutabil; a) Cum, cu subtilitate observa un doctrinar român44, controlul constituţionalităţii

43 De la data funcţionării Curţii Constituţionale şi până la sfârşitul anului 1995, nu s-a înregistrat vreo situaţie în care, în cadrul procedurii reexaminării, prin votul a două treimi din deputaţi şi a doua treimi din senatori, obiecţiunea de neconstituţionalitate să fie înlăturată şi legea să fie trimisă spre promulgare în aceeaşi formă. S-a întâmplat însă – chiar dacă numai o singură dată – ca dezbaterea deciziei Curţii, care consideră neconstituţionale unele texte din lege, să nu fie înscrisă pe ordinea de zi a Camerelor, pentru a finaliza procedura reexaminării. (Este vorba de Decizia nr. 6/1992, în C.D., p.36 – 42, prin care s-au declarat neconstituţionale prevederile art.2, alin. L şi ale art.5 din Legea privind măsuri premergătoare situaţiei juridice a unor imobile trecute în proprietatea statului după 23 august 1944. Camera Deputaţilor a optat pentru pregătirea unui al proiect legislativ.)

44 T. Drăganu, Drept constituţional ţi instituţii politice, vol. L, cât. Supra, p.255.

Legilor anterior promulgării lor devine astfel, în cele din urmă, un autocontrol, adică un non-control, Parlamentul ajungând să fie o curte de casaţie într-un litigiu în care este parte; b) Procedura reexaminării poate conduce, prin rezultatele ei, precum şi ca urmare a faptului că dispoziţiile readoptate în aceeaşi formă nu pot forma obiectul excepţiei de neconstituţionalitate – cum prevede expres art.23 al Legii nr. 47/1992 – la revizuirea implicită a Constituţiei. „Deşi Curtea Constituţională ar constata neconstituţionalitatea legii, aceasta ar deveni aplicabilă dacă Parlamentul ar confirma-o în aceeaşi formă

cu două treimi din numărul membrilor Camerelor lui, astfel încât, pe această cale deturnată, Constituţia ar fi de fapt modificată, deşi procedura de revizuire a ei, inclusiv consultarea corpului electoral prin referendum, nu a fost îndeplinită45; c) Cu toate că, în sensul art. 1, alin. L din legea organică a Curţii, aceasta este „unica autoritate de jurisdicţie constituţională", iar, în sensul art. 145, alin.2 din Constituţie, deciziile ei – fără nicio distincţie – sunt obligatorii, totuşi, prin procedura reexaminării, în realitate decizia de neconstituţionalitate este redusă doar la semnificaţia unui „veto suspensiv", căci ea are ca efect doar trimiterea legii spre reexaminare Parlamentului46;

10°. Art. 145 din Constituţie şi Legea nr. 47/1992 nu prevăd un termen înăuntrul căruia Camerele Parlamentului să reexamineze legea „declarată" neconstituţională, întârzierea reexaminării putând fi astfel îndelungată. Deşi constatarea este reală, fixarea unui termen în vederea reexaminării n-ar putea face abstracţie de următoarele posibile observaţii: a) Dreptul Parlamentului de a legifera şi dreptul acestuia de a fixa priorităţile în procesul legiferării; b) Fixarea unui termen în vederea reexaminării ar inculca obligaţia Parlamentului de a reexamina legea; or, în opinia noastră – cum vom încerca să motivăm în cele ce urmează – o asemenea obligaţie nu este justificată;

11°. Faţă de art. 145, alin. L din Constituţie, care prevede că în cazurile de neconstituţionalitate, constatate potrivit art. 144, alin. L, litera „a", legea „se trimite spre reexaminmare", şi faţă de art.20, alin.2 din Legea nr. 47/1992, potrivit căruia decizia prin care se constată neconstituţionalitatea legii se comunică şi preşedinţilor celor

45 Ibidem, p.261.

Două Camere ale Parlamentului „în scopul deschiderii procedurii prevăzută de art. 145, alin.2 din Constituţie", s-a opinat că „Parlamentul este obligat să reexamineze legea". Nu împărtăşim această opinie din următoarele motive: a) „Trimiterea legii spre reexaminare" nu este echivalentul semantic al „obligaţiei de a reexamina legea"; b) Legea trimisă spre reexaminare nu este încă o lege perfectată sub raportul tuturor rigorilor procedurii legislative, ea nefiind încă promulgată şi publicată, aşa încât „dreptul de dispoziţie" al Parlamentului asupra ei nu poate fi, în principiu, îngrădit; c) Dacă Parlamentul poate să adopte, să modifice sau să abroge o lege, atunci cu atât mai mult el poate să nu dea curs reexaminării ei; d) Finalizarea procedurii de reexaminare a legii, în vederea perfectării acesteia şi a

aplicării ei, nu este doar o problemă de constituţionalitate, ci şi una de oportunitate; e) Rezolvarea problemei neconstituţionalităţii poate avea semnificative implicaţii în ansamblul legii, ceea ce ar putea justifica opţiunea pentru o altă soluţie legislativă; f) Autoritatea suverană a Parlamentului – ca unic organ legiuitor – nu poate fi cu nimic mai prejos în cadrul „procedurii legislative" de reeaxaminare a legii – în fond o procedură complementară – decât în cadrul „procedurii legislative" obişnuite.

261. Controlul constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului este de asemenea o formă de control care se realizează la sesizare, dar a posteriori, deci după adoptarea regulamentelor. În acest sens, art. 144, alin. L, litera „b" din Constituţie şi art.21, alin. L din Legea nr. 47/1992 arată că autoritatea de justiţie constituţională „se pronunţă asupra regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori" 47. Textul, deşi lapidar, este bogat în semnificaţii şi implicaţii:

1°. Sintagma „constituţionalitatea regulamentelor Parlamentului" evocă aşadar obiectul controlului de constituţionalitate, care poate privi: a) Orice „regulament" adoptat de Parlament sau de una dintre Camerele sale, cu condiţia doar ca, într

47 în perioada 6 iunie 1992 – 31 decembrie 1995, în cadrul acestui tip de control, Curtea a primit 9 sesizări, din care a admis 4.

Adevăr, actul adoptat să aibă natura juridică a regulamentului" 18 b) Deşi se face vorbire despre „regulamentele Parlamentului" – ceea ce ar putea sugera greşita concluzie că, ilogic de altfel, s-au avut în vedere numai acele regulamente care au fost adoptate în şedinţele comune ale Camerelor, de Parlament deci, ca structură organică şi funcţională a Camerelor ce-l alcătuiesc – în realitate, astfel sunt desemnate şi regulamentele adoptate de flecare Cameră în parte, ceea ce rezultă limpede din faptul că sesizarea Curţii poate fi făcută de „unul dintre preşedinţii celor două Camere", de cel puţin 50 de „deputaţi" sau de cel puţin 25 de „senatori" 49;

2°. Sfera subiectelor care pot sesiza Curtea Constituţională nu numai că este expres şi limitativ stabilită – ca şi în cazul controlului constituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora – <jar aceste subiecte sunt în exclusivitate din interiorul Camerelor, conciliindu-se astfel controlul de constituţionalitate înfăptuit de o.

autoritate din exteriorul Parlamentului şi independent de acesta cu principiul autonomiei regulamentare;

48 Regulamentul nu este o „lege", aceasta fiind produsul deliberărilor conjugate ale ambelor Camere, sub semnul virtualităţii promulgării. Regulamentul este o „rezoluţie" sau o varietate de „hotărâre" prin care se fixează principiile muncii parlamentare. El este sursa privilegiată a dreptului parlamentar fiindcă, in toto, normele lui au ca obiect de reglementare organizarea şi funcţionarea adunărilor precum şi statutul membrilor acestora (A se vedea: M. Constantinescu, I. Muram, Drept parlamentar, Editura „Gramar", Bucureşti 1994, passim.). Regulamentul cuprinde reguli aplicabile nu numai membrilor respectivei adunări, dar şi unor persoane care sunt dependente de adunare. În aceste limite, ratione personae şi ratione loci, regulamentul se aplică şi altor persoane decât parlamentarilor. Mai mult însă, unele dintre prevederile regulamentelor vizează conduita unor organe sau persoane din afara adunării, care, funcţional, intră în raporturi cu Camera Deputaţilor şi Senatul. (Pe larg, a se vedea: I. Deleanu, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, cât. Supra, p. 140 şi urm.). Curtea însăşi, pedant şi didacticist, a precizat natura juridică a regulamentului, locul regulamentului în sistemul actelor normative şi sfera normelor juridice pe care regulamentul le poate cuprinde. (Deciziile nr. 45 şi 46 din 17 mai 1994, în „Monitorul Oficial al României", nr. 131 din 17 mai 1994.)

49 Este însă locul să arătăm că, într-o situaţie, un grup parlamentar din Senat a invocat în faţa Curţii neregularităţi săvârşite în Camera Deputaţilor prin invalidarea unui mandat de deputat. Pe bună dreptate însă, Curtea a statuat că, „în temeiul autonomiei regulamentare a fiecărei Camere, grupul parlamentar din Senat nu poate avea calitatea de subiect ai dreptului de sesizare a Curţii pentru un asemenea caz". (Decizia nr. 68 din 213 noiembrie 1993, în CD., p. 106, nr. 1.)

3°. Subiectele dreptului de sesizare pot fi – cum lesne se poate constata prin lectura textului art. 144, alin. L, litera „b" din Constituţie – individuale sau colective: a) Individual, dreptul de sesizare aparţine unuia dintre preşedinţii celor două Camere. Dar preşedintele sesizează Curtea în nume propriu sau în numele Camerei? După caz, la cererea Camerei sau la proprie iniţiativă; b) Colectiv, dreptul de sesizare aparţine unui grup parlamentar sau unui număr de cel puţin 50 de

deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori.

Opinăm însă că sfera subiectelor înzestrate cu dreptul de a sesiza Curtea cu privire la neconstituţionalitatea regulamentului ar trebui extinsă, prin includerea şi a comisiilor parlamentare permanente. Aceasta, pentru că: a) Sub aspectul naturii lor juridice, comisiile parlamentare semnifică mai mult decât grupurile parlamentare, ele fiind „organe interne" de lucru ale Camerelor Parlamentului; b) Deşi, în sistemul nostru parlamentar, ele nu au putere decizională, activitatea lor, prerogativele şi actele pe care le emit, sunt imanente în procesul realizării celor mai multe dintre funcţiile Parlamentului, îndeosebi funcţia deliberativă; c) Mai mult decât grupurile parlamentare, ele sunt structuri organizatorice articulate şi stabile; d) Participarea parlamentarului la cel puţin una dintre comisiile permanente este în principiu obligatorie, pe când participarea la activitatea unui grup parlamentar este facultativă; e) Sfera prerogativelor unei comisii permanente este mult mai largă şi mai semnificativă decât acea a unui grup parlamentar; f) Dispoziţiile regulamentului vizează în mai mare măsură comisiile parlamentare decât grupurile parlamentare; g) Comisiile pot adopta, cu respectarea regulamentului fiecărei Camere, reguli proprii de organizare şi funcţionare, iar unele comisii pot adopta chiar reguli speciale, derogatorii.

4°. În cadrul acestui sistem de control al constituţionalităţii, reexaminarea regulamentului pe baza deciziei de neconstituţionalitate a Curţii se face numai pentru a pune de acord dispoziţiile cuprinse în regulament cu cele ale Constituţiei. Mai limpede poate decât din prevederile art.145, alin. L din Constituţie, această obligaţie de reexaminare şi de adecvare a regulamentului rezultă din cuprinsul art.22, alin. 4 din legea organică: dacă prin decizie se constată neconstituţionalitatea unor dispoziţii ale regulamentului – spune art.

— Camera sesizată va reexamina aceste dispoziţii, pentru punerea lor de acord cu prevederile Constituţiei".

5. Art.144, alin. L, litera „b" din Constituţie şi art.21 din Legea nr. 47/1992 se referă in terminis la „regulamente", nu şi la actele de aplicare a acestora, care nu pot face – în condiţiile arătate – obiectul controlului de constituţionalitate50.

6°. În opinia noastră, în sensul legii fundamentale şi a celei organice, „sesizarea" Curţii Constituţionale poate fi făcută numai dacă

autorul acesteia invocă şi motivează existenţa unui conflict de neconstituţionalitate. Astfel spus, nu poate fi vorba, după părerea noastră, de o „cerere" ca, în principiu şi „în integralitate", Curtea să „verifice" dacă regulamentul adoptat este sau nu constituţional51. Altminteri, rolul Curţii este deviat, ea transformându-se într-un organ auxiliar al Parlamentului, chemat să dea „consultaţii juridice" sau să acopere responsabilitatea altora, asemănător cu ceea ce ar face o instanţă oarecare în cazul unei acţiuni în constatare declaratorie. Necesitatea existenţei unui „conflict de constituţionalitate" sau măcar a aparenţei conflictului rezultă din prevederile art.21 – 22 din legea organică, potrivit cărora dezbaterea în plenul Curţii Cristituţionale are loc „pe baza sesizării şi a punctelor de vedere primite". Ignorarea cerinţei de a sesiza o situaţie concretă de neconstituţionalitate poate conduce şi la o altă consecinţă surprinzătoare, dacă nu chiar bizară. Curtea, formulându-şi ea însăşi obiecţiile de neconstituţionalitate şi cum adecvarea dispoziţiilor regulamentului, în raport de aceste

50 Curtea a avut ocazia să statueze că, „ţinând seama că art.144, litera „b „din Constituţie priveşte exclusiv regulamentele Camerelor, rezultă că nu intră în competenţa Curţii Constituţionale controlul actelor de aplicare a regulamentelor respective". (Decizia nr. 68 din 23 noiembrie 1993, în CD., p.106, nr. 2; Decizia nr. 22 din 27 februarie 1995, în „Monitorul Oficial al României, nr. 64 din 7 aprilie 1995.)

51 Până la data de 1 iulie 1994, Curtea a soluţionat 4 sesizări în materia constituţionalităţii regulamentelor, 2 provenind de la grupuri parlamentare din opoziţie (una fiind admisă), iar 2 au fost solicitări ale celor doi preşedinţi ai Camerelor de a se examina în integralitatea lor regulamentul Senatului şi cel al Camerei Deputaţilor, sub raportul conformităţii lor cu Constituţia. (Curtea a „rezolvat" aceste „solicitări" prin Deciziile nr. 45 şi 46 din 17 mai 1994, în „Monitorul Oficial al României", nr. 131 din 27 mai 1994. Ea a reţinut ca neconstituţionale un număr de 25 articole din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi 29 articole din Regulamentul Senatului.) obiecţiuni, este obligatorie, practic ea „elaborează" sau „dictează" regulamentul Camerei sau Parlamentului.

262. Soluţionarea excepţiei de neconstituţionalitate. O altă formă de control al constituţionalităţi, la sesizare şi a posteriori, o constituie rezolvarea excepţiilor de neconstituţionalitate a unei legi sau a unei ordonanţe, ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti52.

Dintre reperele legislative – constituţionale şi organice – ale acestei instituţii, credem că trebuie evocate cu întâietate următoarele: a) Potrivit art.144, alin. L litera „e" din Constituţie, Curtea Constituţională „hotărăşte asupra excepţiilor ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti privind neconstituţionalitatea legilor şi a ordonanţelor"; b) Potrivit art.23, alin.3 din Legea nr. 47/1992, nu pot face obiectul excepţiei prevederile legale a căror constituţionalitate a fost stabilită în condiţiile art.145, alin. L din Constituţie, adică, descriind articolul la care se face trimitere, prevederile legal adoptate în aceeaşi formă, cu o majoritate de cel puţin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, în cadrul procedurii legislative complementare de reexaminare a legii, ca urmare a unei obiecţiuni de neconstituţionalitate admisă de Curte.

În cadrul unor considerente preliminarii, în marginea celor două texte, câteva observaţii credem că sunt deja justificate, şi anume:

1°. Controlul de constituţionalitate pe cale de excepţie este un control „concret", cu toate avantajele pe care le comportă acest sistem, şi, totodată, un control esenţialmente juridic şi jurisdicţional;

2°. Excepţia de neconstituţionalitate creează un raport triunghiular între „partea" aflată în proces şi ale cărei drepturi sau interese au fost eventual lezate printr-o normă neconstituţională, instanţa în faţa căreia se invocă excepţia şi instanţa chemată să hotărască asupra ei. Ea se rezolvă în cadrul unei relaţii determinate dintre judecătorul a quo şi judecătorul a quem;

3°. Obiectul excepţiei de neconstituţionaltate este mai larg, incluzând nu numai legile, ci şi ordonanţele". Această extindere a

52 De la înfiinţare, adică de la 6 iunie 1992 şi până la 31 decembrie 1995, Curtea a fost sesizată cu 360 excepţii de neconstituţionalitate, pronunţând 35 decizii de admitere totală sau parţială.

53 Cu opinie majoritară, Curtea a decis că, prin aprobarea ordonanţei de către Parlament, aceasta este „absorbită" în legea de aprobare, aşa încât faţă de acelaşi obiectului controlului de constituţionalitate54 semnificând neîndoielnic preocuparea pentru garantarea drepturilor şi intereselor protejate, este cu totul justificată, cel puţin din următoarele motive: a) Ordonanţele sunt acte juridice organic administrative, dar material legislative; b) Ratificarea ordonanţei, atunci când Parlamentul o supune acestei condiţii,

amplifică valoarea ei, ordonanţa dobândind forţa juridică a legii; c) Chiar dacă nu s-ar fi instituţionalizat controlul constituţionalităţii ordonanţelor pe cale de excepţie, ele n-ar fi putut face obiect al controlului în contenciosul administrativ, nefiind acte pur administrative – şi, evident, nici individuale – ci acte juridice cu un caracter hibrid, prin autorul şi prin conţinutul lor;

4°. Excepţia de neconstituţionalitate este, esenţialmente, o excepţie de ordine publică, decurgând de aici următoarele consecinţe: a) Ea poate fi invocată de oricare dintre părţile litigiului, de instanţă din oficiu55 şi de reprezentantul Ministerului Public56. B) Invocarea excepţiei de neconstituţionalitate se poate face în orice etapă a conţinut normativ funcţionează, până la promulgarea legii, controlul a priori de constituţionalitate. (Decizia nr. 1 din 1 februarie 1996; Decizia nr. 124 din 5 decembrie 1995.) Soluţia este criticabilă, întrucât nu numai că astfel, faţă de aceeaşi reglementare, un control a posteriori pe cale de excepţie este convertit într-un control a priori, dar şi pentru că acest din urmă control se consideră admisibil faţă de o reglementare aplicată deja.

54 în mod cu totul surprinzător, dar şi izolat, putând avea ca explicaţie doar incompleta formulare a dispozitivului deciziei, s-a respins excepţia de neconstituţionalitate a unor prevederi cuprinse într-o „hotărâre a Consiliului de Miniştri" (Decizia nr. 132 din 23 noiembrie 1994, rămasă definitivă prin nerecurare. În sens contrar – şi corect – Decizia nr. 104 din 2 noiembrie 1994; Decizia nr. 127 din 6 decembrie 1995.)

55 Art.23, alin.2 din Legea nr. 47/1992. Din examinarea practicii în materie rezultă – paradoxal spunem noi – că în foarte puţine cazuri invocarea excepţiei s-a făcut de către instanţă, din oficiu. Această situat e poate avea însă o explicaţie: prudenţa şi profesionalismul.

6 Art.23, alin.2 din Legea nr. 47/1992 nu indică şi pe reprezentantul Ministerului Public ca posibil subiect procesual în legătură cu excepţia de neconstituţionalitate. Această omisiune nu ne-o putem explica decât prin factura aleatorie a predin zenţei procurorului în procesul civil, căci, indubitabil, dreptul său de a invoca o as octombrie emenea excepţie nu poate fi negat, din moment ce „Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societăţii şi apără ordinea de drept, precum şi drepturile şi libertăţile cetăţenilor" (art.

130, alin. L din Constituţie). De altminteri, adeseori, Curtea Constituţională a fost sesizată cu recurs de Ministerul Public.

Procesului57; c) o astfel de excepţie nu din poate fi acoperită sau la ea ianuarie nu, în „Monitorul Oficial" al României, nr. se poate renunţa";

5°. Excepţia de neconstituţionalitate se rezolvă asemănător unei „chestiuni prejudiciale" ivită în cursul procesului, deşi nu trebuie identificată cu aceasta. „Curtea Constituţională este unica autoritate de jurisdicţie constituţională în România" (art. l, alin. 1 din Legea nr. 47/1992). Aşadar, cum legea precizează (art.23, alin.2), excepţia ridicată „se trimite" Curţii Constituţionale, spre a se „pronunţa asupra constituţionalităţii acelei prevederi";

6°. Potrivit legii, excepţia de neconstituţionalitate se ridică „în faţa instanţelor judecătoreşti" (art. 144, alin. L, litera „e" din Constituţie şi art. 23, alin. L din Legea nr. 47/1992). Întrebarea care stăruie este dacă excepţia de neconstituţionalitate n-ar putea fi ridicată şi în faţa altor organe de jurisdicţie sau cu activitate jurisdicţională decât instanţele judecătoreşti59. Faţă de sintagma din legea fundamentală şi din legea organică, s-ar părea că răspunsul nu poate fi decât negativ: atât art. 144, alin. L, litera „e" din Constituţie, cât şi art.23, alin. L din Legea nr. 47/1992 se referă la excepţiile ridicate „în faţa instanţelor judecătoreşti". Curtea însă – ca şi în sistemul italian, la

57 Art.23, alin.2 din Legea organică spune că invocarea neconstituţionalităţii se face „în cursul procesului", fără vreo circumstanţiere privitoare la etapele acestuia. (Uneori, invocarea excepţiei s-a făcut pentru prima dată în apel, recurs sau în faţa Curţii Supreme de Justiţie). De aici nu s-ar putea totuşi deduce că excepţia de neconstituţionalitate ar putea fi invocată pentru prima dată în recursul exercitat în faţa Curţii Constituţionale. (Pentru o largă argumentare, a se vedea Decizia nr. 97 din 24 octombrie 1995, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 8 din 17 ianuarie 1996.)

58 Decizia Curţii Constituţionale, nr. 113 din 14 noiembrie 1995, în „Monitorul Oficial al României", nr. 14 din 22 ianuarie 1996.

59 în dreptul italian, chestiunea incidenţă de neconstituţionalitate trebuie invocată „în cursul unui proces în faţa unei autorităţi jurisdicţionale" (art. l din Legea constituţională nr. 1/1948 şi art.23 din Legea nr. 87/1953). Curtea italiană are o

concepţie „foarte comprehensivă", „atât de comprehensivă cât se poate spune", relativizând cele două concepte, cel de „judecător" şi cel de „proces". Interesul preeminent cu privire la certitudinea dreptului, ca şi interesul de a asigura respectul Constituţiei – preciza Curtea într-una din deciziile ei – interzice ca, făcând distincţie între diversele categorii de judecători şi de procese (categorii între care, de altfel, frontierele sunt adesea incerte şi contestate), să se excludă chestiunea incidenţă a neconstituţionalităţii. (A se vedea: Jean-Claude Escarras, raport, în voi. L'exception d'îneconstitutionnalité, sous la direction de G. Conac et D. Maus, „Les cahiers constitutionnels de Paris!", l-ar decembrie 1989, p.27 – 28.) care ne-am referit deja – a dat o interpretare extensivă sintagmei în discuţie, pentru a ajunge la concluzia că sesizarea ei poate fi făcută şi de o „instanţă administrativ-jurisdicţională", argumentând soluţia substanţial şi persuasiv60;

7°. Deşi, izolat, reglementarea nu este consecventă prin termenii ei61, o deosebire trebuie de asemenea remarcată: în cazul controlului constituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora, ca şi în cazul exercitării controlului constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului, Curtea Constituţională se „pronunţă" (art.144, alin. L, litera „a" şi „b" din Constituţie, art.17, alin. L şi art.21, alin. L din Legea nr. 47/1992); în cazul rezolvării unei excepţii de neconstituţionalitate, Curtea Constituţională „hotărăşte" (art.144 alin. L, litera „e" din Constituţie şi art.23, alin. L din legea organică) 62. S-ar părea că această alternanţă terminologică este întâmplătoare, aşadar fără semnificaţie nuanţată. Realitatea este însă alta. În cazul

60 A se vedea: Decizia nr. 64 din 2 iunie 1994, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 177 din 12 iulie 1994. Într-o altă decizie, Curtea a precizat de asemenea că „puterea judecătorească", în sens larg, cuprinde „toate organele de jurisdicţie, indiferent de natura lor". (Decizia nr. 3 din 2 februarie 1993, în C.D., p. 132, nr. 11) Totuşi, într-un alt context, prin coroborarea art.21 cu art.123 din Constituţie, Curtea a considerat că „justiţia" se înfăptuieşte de o categorie distinctă de autorităţi publice şi anume de „instanţele judecătoreşti". (Decizia nr. 35 din 1 iulie lţp3 în C.D., p.219, nr. 5). Curtea Constituţională a revenit însă – şi în opinia noastră nejustificat – considerând că ea nu poate fi sesizată cu excepţia de neconstituţionalitate şi de instanţele Curţii de Conturi. (Decizia nr. 2 din 15 februarie 1995, în „Monitorul

Oficial" al României, nr. 47 din 13 martie 1995; Decizia nr. 21 din 20 februarie 1995, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 55 din 23 martie 1995; Decizia nr. 14 din 13 februarie 1996. În acelaşi sens, Decizia Plenului Curţii Constituţionale, nr. Îl din 15 februarie 1995, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 47 din 13 martie 1995.) Consecinţele nu pot fi ignorate. Judecătorul Curţii de Conturi în faţa căruia s-ar ridica o excepţie de neconstituţionalitate ar urma deci: a) Fie să ignore excepţia, procedând la soluţionarea litigiului, în condiţii reale sau aparente de neconstituţionalitate; b) Fie să o rezolve el însuşi. Sub ambele aspecte, soluţiile sunt inadmisibile.

61 Bunăoară, art.23, alin.2, din Legea nr. Al/1992 spune că excepţia ridicată se trimite Curţii spre a se „pronunţa asupra constituţionalităţii acelei prevederi".

62 Tot astfel procedează Curtea Constituţională şi atunci când ea rezolvă contestaţii care au ca obiect „constituţionalitatea unui partid politic" (art. 144, alin. 1, litera „i" din Constituţie), art.29, alin. L din legea organică nu reia termenul „hotărăşte" din Constituţie, ci spune că, asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic, Curtea Constituţională „decide". Puterea Curţii de a „decide" este însă sinonimă aceleia de a „hotărî", de a tranşa irevocabil o situaţie litigioasă.

Controlului „politic", Curtea Constituţională se „pronunţă doar", căci decizia ei nu are caracter „definitiv", ci „obligatoriu", în sensul că, în principiu, Parlamentul va trebui să deschidă procedura reexaminării legii sau regulamentului; în cazul controlului „concret", decizia Curţii, emisă pentru rezolvarea unui incident de neconstituţionalitate, de care depinde poate soluţia unui proces, este „definitivă", fie ca urmare a neatacării ei cu recurs, în termenul prevăzut de lege, fie ca urmare a soluţiei pronunţate în recurs, procedura reexaminării fiind exclusă;

8°. Problema cea mai complexă este însă aceea care derivă din interdicţia instituită de art.23, alin.3 din Legea nr. 47/1992: „Nu pot face obiectul excepţiei prevederile legale a căror constituţionalitate a fost stabilită potrivit art. 145, alin. L din Constituţie".

Prima şi cea mai semnificativă constatare pe care trebuie să o facem este aceea că acest text adaugă la reglementările Constituţiei63. Procedeul ni se pare nu numai inadmisibil, dar şi virtual periculos, ca precedent. Legile organice alcătuiesc – împrumutând expresia unor autori francezi – „legislaţia constituţională secundară". Ele sunt legi de

„aplicare" sau de „prelungire" a dispoziţiilor constituţionale, atunci când Constituţia se limitează la esenţial. Deşi „supralegislative", legile organice rămân totuşi „infra-constituţionale" 64. Or, prin prevederile art. 23, alin.3 din Legea nr. 47/1992, nu numai că s-a „adăugat" la Constituţie, dar s-a îngrădit chiar aplicarea unuia dintre textele constituţionale.

Procedând la interpretarea art. 23, alin.3 din Legea organică se impune, într-adevăr, o a doua constatare. Întrucât legea se referă exclusiv la ipoteza în care constituţionalitatea legii a fost stabilită de Parlament, consecinţa inevitabilă este că ori de câte ori însăşi Curtea Constituţională a declarat constituţională o prevedere legală, sesizarea ei ulterioară cu o excepţie de neconstituţionalitate rămâne posibilă65. Consemnând această constatare, adăugăm doar că şi trebuie să rămână posibilă; a) Controlul prealabil şi preventiv nu poate îngrădi accesul liber la justiţie – inclusiv la justiţia constituţională – acesta fiind un

63 Aceeaşi observaţie a făcut-o şi T. Drăganu (op. cit., p.258).

P. Avril, J. Giequel, Droit parlamentaire, Montchrestien, Paris, 1988, p.182.

65 T. Drăganu, op. cit., p.258 drept fundamental a cărui exercitare nu poate fi îngrădită prin „nicio lege" (art.21 din Constituţie); b) Controlul prealabil şi prevenitiv este un control politic şi abstract, controlul constituţionalităţii pe calea excepţiei este un control concret şi esenţialmente juridic; c) Prin neconstituţionalitatea unei legi, înainte de promulgarea acesteia, este lezat un interes general, prin neconstituţionalitatea unei legi a cărei aplicare urmează să se facă în procesul soluţionării unui litigiu se lezează sau poate să fie lezat, în principal, un drept subiectiv sau un interes legitim; d) în cazul controlului politic, ceea ce prevalează este asigurarea supremaţiei Constituţiei, în cazul controlului concret prevalează garantarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti.

O situaţie contradictorie şi de natură să bulverseze unitatea şi stabilitatea ordinii constituţionale poate rezulta în urma aplicării art.23, alin.3 din Legea nr. 47/1992. Curtea Constituţională constată neconstituţionalitatea unei legi, în cadrul controlului de constituţionalitate înfăptuiut la sesizare şi înainte de promulgarea legii. Parlamentul, procedând la reexaminarea legii, cu o majoritate de două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, înlătură obiecţiunea de neconstituţionalitate, adoptând legea în aceeaşi formă.

Partea dintr-un litigiu aflat în faţa instanţei judecătoreşti nu va putea invoca excepţia de neconstituţionalitate sau invocând-o ea va fi pur şi simplu respinsă, formal, fără abordarea fondului excepţiei66, pe

66 Legea nu precizează cine anume va rezolva astfel excepţia de neconstituţionalitate, care, totuşi, a fost invocată: instanţa în faţa căreia ea a fost invocată sau Curtea Constituţională? Reîntorcându-ne la dispoziţiile art. 144, alin. 1, litera „e" din Constituţie, în sensul cărora Curtea „hotărăşte asupra excepţiilor ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti", precum şi la cele ale art. 1, alin. L din legea organică, potrivit cărora Curtea Constituţională este „unica autoritate de jurisdicţie constituţională", am fi tentaţi să spunem că, totdeauna, Curtea trebuie să hotărască asupra excepţiei. În sprijinul acestei soluţii ar putea fi aduse şi prevederile art.23, alin.2 din lege, din acestea rezultând că judecătorul a quo poate verifica doar pertinenţa excepţiei, de respectiva prevedere dintr-o lege sau ordonanţă să „depindă judecarea cauzei". Totuşi, credem că într-o astfel de situaţie, formal, inadmisibilitatea excepţiei de neconstituţionalitate poate fi decisă de către instanţa în faţa căreia s-a ridicat: a) Mutatis mutandis – fără să suprapunem situaţii cu totul diferite – s-ar proceda ca şi în cazul invocării excepţiei autorităţii lucrului judecat, instanţa urmând doar să constate că asupra aceleiaşi obiecţiuni de neconstituţionalitate s-a „pronunţat", „definitiv", ca „ultimă instanţă" Parlamentul, în condiţiile art. 145, alin. L din Constituţie; b) Procedând astfel, instanţa nu „rezolvă" ea însăşi excepţia de neconstituţionalitate – încălcând astfel exclusivitatea în materie a Curţii Constituţionale – ci doar constată temeiul art.23, alin.3 din legea organică. Aşadar, din punctul de vedere al Curţii – „unica autoritate de jurisdicţie Constituţională" – textul legii ar fi neconstituţional, dar din punctul de vedere al Parlamentului acelaşi text ar fi constituţional. Pentru o asemenea situaţie paradoxală, oricâtă îngăduinţă ar fi să manifestăm, ideea de bizarerie juridică ne scapă, totuşi. (Ne putem închipui lesne o ipoteză care, după părerea noastră, demonstrează anacronismul interdicţiei examinate. În cadrul procedurii reexaminării legii, în condiţiile art. 145, alin. 1 din Constituţie, Parlamentul adoptă în aceeaşi „formă" textul considerat neconstituţional de Curtea Constituţională, tranşând astfel definitiv o obiecţie de neconstituţionalitate întemeiată pe „chestiuni de procedură constituţională". Ulterior însă partea dintr-un litigiu invocă excepţia de neconstituţionalitate a aceluiaşi text, întemeiată pe

„chestiuni substanţiale", de reglementare în fond. Făcându-se aplicarea art.23 din legea organică, această excepţie nu va fi admisibilă. Inadmisibilitatea excepţiei va fi, evident, anacronică.)

După aceste câteva considerente preliminarii şi de principiu, în cele ce urmează am face unele adnotări de detaliu în legătură cu procedura soluţionării excepţiei de neconstituţionalitate.

7°. Excepţia de neconstituţionalitate nu este simplamente o excepţie procesuală, în sensul atribuit acesteia de art. 137 C.pr. civ., decât cel mult sub aspectul calificării ei ca incident care apare în cursul unui proces. Deşi, cu unele concesii, în anumite limite sau sub unele aspecte, efectele invocării excepţiei de neconstituţionalitate par identice sau apropiate de cele ale excepţiei procesuale (bunăoară, efectul întârzierii judecăţii, dacă instanţa dispune suspendarea acesteia), n-ar fi posibilă încadrarea stricto sensu a excepţiei de neconstituţionalitate nici în categoria aşa-ziselor „excepţii procedurale", nici în categoria „excepţiilor de fond" 67. Excepţia de inadmisibilitatea legală şi formală a acesteia; c) Interdicţia stabilită prin art. 23, alin.3 priveşte deopotrivă şi instanţa, nu numai părţile din litigiu. Dacă, totuşi, în pofida acestor considerente sau din neglijenţă, instanţa va reţine excepţia de neconstituţionalitate invocată şi o va trimite spre rezolvare Curţii Constituţionale, constatarea inadmisibilităţii ei revine desigur Curţii, care poate decide numai pe baza celor reţinute de judecătorul raportor (art.24, alin.2).

67 în sensul ideii că excepţia de neconstituţionalitate nu este pur şi simplu o „excepţie procesuală", ni se pare semnificativ că, uneori, Curtea s-a referit la excepţia de neconstituţionalitate „sub aspectul dreptului constituţional". (Decizia nr. 14 din 10 neconstituţionalitate pare a se apropia mai mult – rară să se identificede „apărările în fond", invocându-se un mijloc legal de ineficienţă a unei dispoziţii, cuprinsă într-o lege sau ordonanţă, care ar urma să se aplice la soluţionarea respectivului litigiu.

În opinia noastră, prin obiectul ei, prin procedura de rezolvare şi prin efectele deciziei asupra excepţiei de neconstituţionalitate, aceasta nu este un mijloc tehnic procesual specific acţiunii penale sau civile – asemenea excepţiilor procesuale – ci un mijloc tehnic aparţinând „instrumentarului" dreptului constituţional, pentru exercitarea controlului de constituţionalitate. Aşa fiind, orice încercare de transpunere mutatis mutandis a regulilor procedurale comune

aplicabile excepţiilor procesuale la categoria excepţiilor de neconstituţionalitate este inadmisibilă. Îşi dovedeşte astfel încă o dată semnificaţia art.16 din Legea nr. 47/1992, în sensul căruia procedura jurisdicţională prevăzută de această lege „se completează" cu regulile procedurii civile, „în măsura în care ele sunt compatibile cu natura procedurii în faţa Curţii Constituţionale", iar asupra compatibilităţii „hotărăşte exclusiv Curtea" 68;

2°. Totuşi, excepţia de neconstituţionalitate fiind un incident apărut în cursul unui proces, asemănător „chestiunilor prejudiciale" obişnuite, invocarea ei reclamă justificarea unui interes procesual sau chiar de ordin substanţial. A devenit de altfel un loc comun adevărul că nicio cerere în faţa instanţei nu poate fi făcută în lipsa unui interes. Poate tocmai din acest motiv, interesul nu a făcut obiectul unei dispoziţii generale în legea de procedură civilă şi nici în legea organică specială a Curţii Constituţionale69; martie 1993, în CD., p. 152, nr. 20; Decizia nr. 15 din 10 martie 1993, în CD., p. 156, nr. 9)

68 Această „completare" cu legea generală – preciza Curtea într-una din deciziile sale – " se face în măsura în care legea specială tace". (Decizia nr. 61 din 19 octombrie 1993, în CD., p. 312, nr. 6.) Bunăoară, potrivit de altfel prevederilor art. 26, alin. 1 din Regulamentul de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale, aceasta a decis că în litigiul constituţional nu operează suspendarea, întreruperea sau stingerea procesului. (Decizia nr. 113 din 14 noiembrie 1995, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 14 din 22 ianuarie 1996.)

69 Uneori, Curtea Constituţională a evocat cerinţa „interesului". (De exemplu, Decizia nr. 4 din 10 februarie 1993, în CD., p. 137, nr. 6; Decizia nr. 63 din 4 noiembrie 1993, în C.D., p., 324, nr. 15). Interesul aparţine, evident, părţii, nu excepţiei. Unele formulări prin care s-a evocat lipsa interesului sunt, din acest motiv, inadecvate.

3°. Excepţia de neconstituţionalitate trebuie verificată de instanţa în faţa căreia aceasta a fost invocată, sub aspectul „pertinenţei" ei70. Această cerinţă rezultă limpede din cuprinsul art.23, alin.2 din Legea nr. 47/1992, întrucât se spune că excepţia ridicată se trimite Curţii Constituţionale spre a se pronunţa asupra ei, dacă de acea excepţie „depinde judecarea cauzei". Dat fiind caracterul de „incident" al excepţiei de neconstituţionalitate, trebuie, cu alte cuvinte, ca excepţia să se afle într-un oarecare raport cu procesul în

care, prin ridicarea ei, s-a creat incidentul de constituţionalitate71.

4. ° Sesizarea Curţii Constituţionale se poate face de judecătorul a quo, de instanţa în faţa căreia s-a invocat excepţia de neconstituţionalitate (art.23, alin.4 din Legea nr. 47/1992). Această condiţie poate fi motivată sub trei aspecte: a) Excepţia de neconstituţionalitate apare ca fiind un incident creat în faţa unui judecător şi în cadrul unui proces72; b) Instanţa în faţa căreia s-a creat incidentul trebuie să verifice legătura acestuia cu litigiul pe care trebuie să-l rezolve, iar după obţinerea deciziei Curţii Constituţionale să valorifice rezolvarea dată de către aceasta

(Bunăoară, „această excepţie urmează a fi, de asemenea, respinsă ca nemaiavând nici interes, nici obiect" – Decizia nr. 66 din 17 noiembrie 1993, în C.D., p. 336, nr-5)

70 Similar se procedează în sistemul italian, care de asemenea reţine condiţia de „rilevanză". (A se vedea: J. C1. Escarras, La saisine de la Cour Constitututionnelle talienne par voie d'exception, în „Revue française de droit constitutionnel", 1991, nr., 4, p.686; L. Favoreu, Les Cours Constitututionnelles, P.U.F., Paris, 1992, p.77 – 78).

71 J. C1. Escarras, raport, în voi. L'exception d'îneconstitutionnalité, sous la direction de G. Conac et D. Maus, „Les cahiers constitutionnels de Paris!", l-ar decembrie 1989, p.27. În dreptul italian trebuie întrunite două condiţii primare pentru a se putea invoca excepţia de neconstituţionalitate: a) Ea să fie ridicată în faţa unui judecător şi în cursul unui proces; b) Ea să satisfacă cerinţele de rilevanză şi de non manifesta infondatezza. Trebuie însă precizat că în dreptul italian termenul „rilevanză" are un sens mai larg decât acela de „pertinent" sau chiar de „chestiune prejudicială". El exprimă o legătură instrumentală între problema de constituţionalitate şi fondul procesului; trebuie ca răspunsul adus incidentului de constituţionalitate să fie „necesar şi obligatoriu" pentru a tranşa fondul procesului. Mai mult chiar, judecătorul a quo poate fi pus în situaţia de a aprecia „rilevanză" unei chestiuni în toate fazele procesului, nu numai în raport cu normele aplicabile pentru a tranşa litigiul în fond, dar şi în raport de simple reguli de procedură judiciară.

2 în practica italiană aceste două criterii – cel subiectiv, vizând pe judecător şi cel obiectiv, vizând procesul – nu trebuie în mod necesar să fie cumulate, ele putând să fie valorificate alternativ.

I J excepţiei de neconstituţionalitate pentru tranşarea litigiului

principal; c) Relaţia creată între judecătorul a qua şi judecătorul a quem nu este doar una formală, primul trebuind ca, pe baza dezbaterilor contradictorii asupra excepţiei, să înfăţişeze în încheierea sa punctele de vedere ale părţilor şi, în cele din urmă, propria opinie. Judecătorul a quo nu realizează deci un „filtraj" al excepţiilor de neconstituţionalitate73, dar nici nu poate fi doar o simplă „boate aux lettres". Cu alte cuvinte, respectând exclusivitatea competenţei Curţii în materie de constituţionalitate, nu poate totuşi să se păstreze în expectativă totală faţă de incidentele ce-i pot influenţa propria hotărâre;

5°. Instanţa în faţa căreia s-a invocat excepţia de neconstituţionalitate este obligată să o transmită Curţii Constituţionale pentru a fi rezolvată. Această obligaţie poate fi motivată sub mai multe aspecte: a) Rezolvarea chestiunilor prejudiciale trebuie, în principiu, să premeargă rezolvării fondului litigiului; d) Dacă instanţa a stabilit legătura dintre excepţia de neconstituţionalitate şi litigiul pe care ea trebuie să-l rezolve, în sensul că de rezolvarea excepţiei „depinde judecarea cauzei", logic şi inevitabil ea trebuie să facă demersul pentru soluţionarea acelei excepţii; c) Termenii art. 23, alin.2 din legea organică sunt imperativi: „excepţia ridicată se trimite Curţii Constituţionale, spre a se pronunţa asupra constituţionalităţii acelei prevederi"; d) Curtea Constituţională este unica autoritate de jurisdicţie constituţională în România (art. 1, alin. L din Legea nr. 47/1992); e) Astfel cum rezultă din prevederile art. 23, alin.2 din legea Curţii, instanţa poate ea însăşi să decidă doar asupra pertinenţei excepţiei de neconstituţionalitate;

6°. Astfel cum s-a mai precizat, sesizarea Curţii Constituţionale se face de către instanţa în faţa căreia s-a ridicat excepţia de neconstituţionalitate printr-o încheiere (art.23, alin.4 din legea organică).

Legea însăşi indică elementele pe care trebuie să le cuprindă încheierea. Aceasta – spune art.23, alin.5 – „va cuprinde punctele de

73 Spre deosebire, bunăoară, de sistemul austriac sau de cel german în care, pe baza unor criterii, se procedează la o asemenea selecţie. Problema se complică şi în sistemul românesc, atunci când instanţa constată lipsa de pertinenţă a excepţiei de neconstituţionalitate.

Vedere ale părţilor pentru susţinerea sau combaterea excepţiei

şi opinia instanţei asupra excepţiei şi va fi însoţită de dovezile depuse de părţi. În cazurile în care excepţia a fost ridicată din oficiu de instanţă, încheierea trebuie motivată, cuprinzând şi susţinerile părţilor, precunv şi dovezile necesare";

7°. În perioada soluţionării excepţiei de neconstituţionalitate74, instanţa poate dispune, prin încheiere motivată, suspendarea judecăţii. Încheierea este supusă apelului75 în termen de 5 zile de la data pronunţării. Rezultă limpede că suspendarea judecăţii este facultativă. Deşi receptăm motivaţiile acestei soluţii legislative, nu o împărtăşim totuşi, considerând că suspendarea trebuie să fie obligatorie, întrucât: a) Dacă instanţa, reţinând excepţia de neconstituţionalitate şi trimiţând-o spre rezolvare Curţii Constituţionale, a considerat astfel că de prevederea din lege sau din ordonanţă, contestată sub aspectul constituţionalităţii, „depinde judecarea cauzei", atunci, într-o bună logică juridică, această „dependenţă" nu poate fi ignorată ulterior prin dispoziţia ei, expresă sau implicită, de a nu suspenda judecata. Oricâtă îngăduinţă s-ar manifesta, există aici o flagrantă contradictio in terminis; b) Ignorând pertinenţa excepţiei, instanţa continuând judecata, implicit dă o soluţie excepţiei, deşi ea nu este o autoritate de justiţie constituţională: c) Cu toate că excepţia de neconstituţionalitate este o excepţie de ordine publică, instanţa îi relativizează semnificaţia, din moment ce, în pofida pertinenţei acesteia, ea a continuat judecata pronunţându-se în fond; d) Dacă instanţa, continuând judecata, se pronunţă în fond, făcând aplicarea unei prevederi dintr-o lege sau dintr-o ordonanţă neconstituţională – calificată şi de ea ca atare, prin încheierea de trimitere a excepţiei la Curtea Constituţională – înseamnă că ea, deliberat, pronunţă o hotărâre ilegală: e) Când excepţia este ridicată din oficiu de instanţă şi este motivată de ea, continuarea judecăţii pare a fi un non sens; f) Nu s-ar putea spune că, prin continuarea judecăţii, se asigură celeritatea justiţiei, căci

74 Formularea legii nu excelează prin rigoare, putându-se înţelege că suspendarea judecăţii poate interveni oricând pe întreaga perioadă a soluţionării excepţiei de neconstituţionalitate sau că ea poate fi dispusă pentru perioada soluţionării excepţiei. După părerea noastră, ambele interpretări sunt compatibile.

75 Art.23, alin.6 se referă la „recurs". Legea Curţii Constituţionale a fost însă adoptată anterior modificărilor aduse Codului de procedură civilă prin Legea nr. 59/1993.

Soluţionarea excepţiei de neconstituţionalitate se realizează, în condiţiile legii, într-o procedură dinamică76 g) Suspenând judecata, se previne astfel rejudecarea cauzei, după ce, prin decizia definitivă, Curtea Constituţională a constatat neconstituţionalitatea legii sau ordonnaţei, soluţie indiscutabil preferabilă nu numai pentru că ilegalitatea trebuie prevenită, nu sancţionată post factum, dar şi pentru că rejudecarea rămâne la discreţia părţii care a invocat excepţia: h) Probabil că, lăsând la aprecierea instanţei suspendarea judecăţii, s-a voit astfel ca ea să aibă posibilitatea de a sancţiona, într-un mod specific, eventuala exercitare abuzivă a dreptului de a invoca excepţia de neconstituţionalitate. Credem că supoziţia n-ar putea fi reţinută, întrucât, pe de o parte, instanţa realizează un „filtraj" sub aspectul pertinenţei excepţiei, iar pe de alta, întrucât legea a stabilit sancţiuni pentru exercitarea abuzivă a acestui drept procesual77;

8°. Primind încheierea instanţei, preşedintele Curţii Constituţionale va desemna completul de judecată, alcătuit din 3 judecători, şi pe preşedintele acestuia. Preşedintele completului desemnează pe unul dintre judecători ca raportor. Din acest moment, derularea judecării incidentului de neconstituţionalitate se poate realiza pe două planuri sensibil diferite;

— Pe baza raportului judecătorului desemnat în această calitate, completul de judecată poate hotărî, fără citarea părţilor, respingerea excepţiei, dacă: a) Acesta consideră excepţia vădit nefondată sau consideră că, pe temeiul art.23, alin.3 din legea organică, ea nu poate fi primită, întrucât textul obiectat, făcând obiectul procedurii reexaminării, a fost adoptat în aceeaşi formă, potrivit procedurii prevăzută de art. 145, alin. 1 din Constituţie; b) Completul de judecată hotărăşte respingerea excepţiei cu unanimitatea voturilor;

— Când nu se procedează astfel, judecătorul raportor comunică încheierea prin care a fost sesizată Curtea Constituţională fiecărei

76 în acest sens, a se vedea art.24 din legea Curţii, precum şi art. 12 şi 26, alin. I din regulamentul acesteia.

77 Când Curtea Constituţională constată că excepţia de neconstituţionalitate este neîntemeiată şi că ea a fost ridicată cu rea-credinţă, pentru a întârzia rezolvarea procesului, poate sancţiona partea care a invocat excepţia cu o amendă de la 10.000 la 100.000 lei (art. 52 din Legea nr. 47/1992).

Camere a Parlamentului şi Guvernului, indicându-le data până la care pot să depună punctul de vedere78, şi va asigura luarea măsurilor pentru administrarea probelor la data judecăţii. Judecata are loc pe baza raportului prezentat de judecătorul raportor, a încheierii prin care a fost sesizată Curtea Constituţională, a punctelor de vedere comunicate Curţii de autorităţile solicitate în acest sens, a probelor administrate şi a susţinerilor părţilor. Judecata are loc cu citarea părţilor şi a Ministerului Public;

9°. În urma deliberărilor, decizia se adoptă cu majoritate de voturi. Unul său, după caz, mai mulţi dintre membrii completului de judecată, pot face opinie separată, motivând-o la sfârşitul deciziei79;

10°. Potrivit art.25 din legea Curţii Constituţionale, „decizia poate fi atacată de părţi numai cu recurs, în termen de 10 zile de ia comunicare" 80.

Recursul se judecă de un complet alcătuit din 5 judecători, din care unul este preşedintele Curţii Constituţionale sau înlocuitorul său, care va prezida completul. Decizia instanţei de recurs se ia cu majoritate de voturi.

Dacă recursul este admis, instanţa de recurs se pronunţă, prin aceeaşi decizie, şi asupra excepţiei de neconstituţionalitate;

11°. Decizia definitivă prin care se constată constituţionalitatea unei legi sau a unei ordonanţe constituie sau poate constitui temei legal pentru rejudecarea cauzelor sau a cauzei numai dacă – precizează art. 26, alin.3 din Legea nr. 47/1992 – respectivul

78 Informarea Camerelor şi a Guvernului, precum şi aflarea punctelor lor de vedere, constituie indiscutabil un mijloc cu o utilitate potenţială remarcabilă, atât în politica legislativă, cât şi în „politica justiţiei constituţionale". Din păcate însă, aşa cum se poate constata, Camerele ignoră utilitatea acestui mijloc, de regulă ele necomunicând Curţii punctul lor de vedere. (Din lunga listă a acestor situaţii exemplificăm: Deciziile nr. 1/1993, 22/1993, 33/1993, 35/1993, 36/1993, 37/1993, 38/1993.40/1993, 60/1993, 62/1993, 63/1993, 65/1993, etc. În CD. P. 116, 187, 200, 208, 217, 222, 230, 236, 271, 276, 302, 315, 320, 326.)

79 Menţionăm Decizia nr. 38 din 7 iulie 1993, în CD., p. 233, decizie pronunţată în recurs cu opinia separată a 2 judecători; Decizia nr. 1 din 7 septembrie 1993 a Plenului Curţii Constituţionale, în C.D., p. 457, cu opnia separată a 3 judecători. 80 Actuala reglementare este

criticabilă, de lege ferenda recursul trebuind să fie înlăturat, în favoarea unei decizii în plen „în primă şi ultimă instanţă". În actualul sistem este posibil ca, în recurs, o minoritate a judecătorilor, 3 din aceştia, să impună o soluţie contrară majorităţii (3 judecători la fond şi 2 judecători la recurs).

Litigiu priveşte raporturi juridice stabilite după intrarea în vigoare a Constituţiei din 1991. Repararea daunelor suferite anterior intrării în vigoare a Constituţiei din 1991 se reglementează prin lege;

12°. Deciziile definitive sunt obligatorii şi au putere numai pentru viitor (art.26, alin.5 din legea organică). Ele se publică în „Monitorul Oficial" al României.

Deciziile definitive prin care se constată neconstituţionalitatea unei legi sau a unei ordonanţe se comunică celor două Camere ale Parlamentului şi Guvernului (art.26, alin.4).

263. Judecarea contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic. Curtea Constituţională precizează art. 144, alin. L, litera „i" din Constituţie – „hotărăşte" asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic; art.29, alin. L din Legea nr. 47/1992, reluând textul constituţional, spune însă că asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic, Curtea Constituţională „decide". În fine, din cuprinsul art. 13 al aceleiaşi legi, rezultă că instanţa de justiţie constituţională pronunţă „decizii" pentru a „hotărî" asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic.

Pentru început să reţinem că această prerogativă a Curţii Constituţionale exprimă aşadar o altă formă a controlului de constituţionalitate exercitat la „sesizare" – pe baza unei contestaţii – şi a posteriori, în sensul, de această dată, de control înfăptuit „după" constituirea legală a partidului politic.

Deşi prevederile art. 144, alin. L, litera „i" din Constituţie par să limiteze atribuţia Curţii Constituţionale la declararea ca neconstituţionale numai a partidelor politice, opinăm şi noi că interpretarea acestor prevederi trebuie să fie în sensul că tot Curtea Constituţională va fi competentă să judece şi neconstituţionalitatea oricăror alte organizaţii81. Într-adevăr, numai aşa poate deveni operant art. 37, alin.2 din Constituţie, potrivit căruia: „Partidele sau organizaţiile care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează

împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranităţii, a integrităţii sau independenţei României sunt neconstituţionale".

81T. Drăganu, op. cit., p. 259.

Curtea Constituţională, chemată să hotărască asupra constituţionalităţii unui partid politic, desfăşoară o activitate de judecată, în legătură cu un litigiu constituţional, aşa încât ea decide ca autoritate de jurisdicţie constituţională. Astfel cum rezultă din economia dispoziţiilor art.29 – 31 din Legea nr. 47/1992, Curtea Constituţională „judecă" pentru a decide asupra unei „contestaţii", având ca obiect o problemă de „constituţionalitate". Elementele specifice procedurii de judecată a unor asemenea contestaţii sunt următoarele:

1°. Curtea Constituţională poate fi sesizată printr-o contestaţie privind constituţionalitatea unui partid politic numai de subiectele expres şi limitativ arătate la art. 29, alin.2 din legea ei organică, şi anume: de preşedintele uneia dintre Camerele Parlamentului sau de Guvern.

Indiferent de autorul contestaţiei, aceasta trebuie motivată şi însoţită de dovezile pe care se întemeiază.

Cât priveşte sesizarea Curţii Constituţionale de preşedintele uneia dintre Camerele Parlamentului, legea face două precizări: a) Preşedintele Camerei formulează contestaţia în numele Camerei pe care o reprezintă şi pe baza unei hotărâri adoptate de respectiva Cameră; b) Hotărârea trebuie adoptată cu votul majorităţii membrilor;

2°. Pentru soluţionarea contestaţiei, preşedintele Curţii Constituţionale desemnează un judecător ca raportor. Acesta este obligat să comunice contestaţia, împreună cu actele doveditoare, partidului politic la care se referă contestaţia, precizându-i data până la care poate depune un memoriu în apărare, însoţit de dovezile corespunzătoare. Astfel începe de fapt „faza scrisă" a procedurii contradictorii şi a exerciţiului dreptului la apărare;

3°. Contestaţia se judecă direct de către plenul Curţii Constituţionale. Rezultă că atribuţia Curţii Constituţionale de a hotărî asupra contestaţiei privind constituţionalitatea unui partid politic face parte din categoria acelor atribuţii care se pot realiza numai prin acte adoptate cu votul majorităţii judecătorilor.

Cvorumul pentru plenul Curţii Constituţionale este, potrivit

legii, de două treimi din numărul judecătorilor.

Întrucât atribuţia în discuţie este prevăzută de Constituţie şi de Legea nr. 47/1992, în sensul art.5, alin.2 din Regulamentul Curţii, plenul adoptă decizia sa asupra contestaţiei cu votul majorităţii judecătorilor82;

4°. Contestaţia se judecă cu citarea contestatorului, a partidului politic a cărui constituţionalitate este contestată şi a Ministerului Public, pe baza raportului prezentat de judecătorul desemnat în acest scop şi a probelor administrate. Astfel începe „faza orală" a procedurii contradictorii şi a exerciţiului dreptului la apărare. Camera Parlamentului care a depus contestaţia „poate" fi reprezentată de o persoană desemnată de aceasta, iar Guvernul de Ministerul Justiţiei. Art.30, alin.3 din Legea nr. 47/1992 nu lasă astfel nicio îndoială asupra faptului că reprezentarea celor două autorităţi poate fi realizată şi altfel. Partidul politic poate fi reprezentat şi prin avocat cu drept de a pleda în faţa Curţii Supreme de Justiţie;

5°. Curtea Constituţională judecă contestaţia „în primă şi ultimă instanţă", art.30, alin.4 din legea ei organică precizând în acest sens că „decizia Curţii nu este supusă nici unei căi de atac". În condiţiile în care contestaţia se judecă de plenul Curţii Constituţionale o altă soluţie nici nu ar fi fost posibilă;

6°. Decizia Curţii Constituţionale se publică în „Monitorul Oficial" al României;

7°. În fine, dacă contestaţia este admisă, decizia de admitere se comunică Tribunalului municipiului Bucureşti, pentru radierea partidului politic neconstituţional din evidenţa partidelor politice legal constituite.

264. Controlul constituţionalităţii iniţiativelor de revizuire a Constituţiei. Potrivit art. 144, alin. L, litera „a" din Constituţie, Curtea Constituţională se pronunţă, din oficiu, asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei. Art.37 din Legea nr. 47/1992 – din păcate, în contextul „altor dispoziţii" – stabileşte elementele procedurale specifice acestei forme a controlului de constituţionalitate.

Pentru a descifra mai lesne articulaţiile acestui control, evocăm de asemenea dispoziţiile art. 146 şi ale art. 148 din Constituţie cu privire la revizuirea Constituţiei. Astfel, potrivit art. 146 din legea fundamentală, revizuirea Constituţiei poate fi iniţiată de Preşedintele României la propunerea Guvernului, de cel puţin o pătrime din

82 în toate celelalte cazuri, plenul adoptă actul cu votul majorităţii din cvorumul prevăzut de lege pentru ca plenul să se constituie valabil.

Numărul deputaţilor şi al senatorilor, precum şi de cel puţin 500.000 de cetăţeni cu drept de vot. Cetăţenii care iniţiază revizuirea Constituţiei trebuie să provină din cel puţin jumătate din judeţele ţării, iar în fiecare din aceste judeţe sau în municipiul Bucureşti trebuie să fie înregistrate cel puţin 20.000 de semnături în sprijinul acestei iniţiative.

Potrivit art.148 din Constituţie, dispoziţiile acesteia privind caracterul naţional, independent, unitar şi indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independenţa justiţiei, pluralismul politic şi limba oficială nu pot forma obiectul revizuirii. De asemenea, nicio revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor şi a libertăţilor fundamentale al cetăţenilor sau a garanţiilor acestora. Constituţia nu poate fi revizuită – precizează acelaşi articol – pe durata stării de asediu sau a stării de urgenţă şi nici în timp de război.

Să observăm mai întâi că această formă de control al constituţionalităţii se realizează din oficiu şi apriori, întrucât autorul revizuirii este obligat, înainte de sesizarea Parlamentului, să depună proiectul de lege sau propunerea legislativă la Curtea Constituţională (art.37, alin. L din Legea nr. 47/1992), iar controlul intervine înaintea oricărei proceduri în faţa Parlamentului asupra unui „proiect" sau asupra unei „propuneri" de revizuire.

Pare paradoxal că asupra unei iniţiative de revizuire a Constituţiei se exercită un control de constituţionalitate. „O iniţiativă de revizuire a fondului Constituţiei – s-a remarcat într-o opinie 83 – nu poate fi decât neconstituţională, căci orice modificare a Constituţiei presupune o îndepărtare de la textul ei iniţial. De aceea, în cazul iniţiativelor de revizuire a Constituţiei este de la început exclus ca ele să fie verificate de către Curtea Constituţională sub aspectul conformităţii conţinutului lor cu Constituţia" 84. Aşa fiind – observa acelaşi autor – „Curtea Constitutuţională nu va putea pronunţa o decizie de neconstituţionalitate intrinsecă a iniţiativei de revizuire a Constitutuţiei, ci tot ceea ce va putea face va fi să emită un aviz, în cuprinsul căruia îşi va exprima opinia cu privire la compatibilitatea acestei iniţiative cu realităţile economice, sociale şi politice ale ţării.

83 T. Drăganu, op. cit., p.259 84 Ibidem.

Cu ansamblul sistemului juridic în vigoare, sau, dacă este cazul, cu normele general admise ale dreptului internaţional, precum şi cu pactele şi tratatele la care România este parte".

Paradoxul este însă numai aparent, pentru că – aşa cum judicios se remarca într-o altă opinie85 – atribuţia Curţii Constituţionale de a exercita din oficiu controlul de constituţionalitate asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei trebuie analizată în coroborare cu textele din Constituţie care privesc revizuirea acesteia, Curţii Constituţionale revenind-i misiunea nu de a împiedica iniţiativele de revizuire, ci de a se pronunţa dacă ele sunt făcute cu respectarea dispoziţiilor art.146 şi ale art. 148 din Constituţie. „Ca atare, o interpretare sistematică a dispoziţiilor constituţionale permite o clară determinare a dimensiunilor juridice ale acestei atribuţii" 86.

Controlul înfăptuit de Curtea Constituţională va avea ca obiect deopotrivă constituţionalitatea extrinsecă şi constituţionalitatea intrinsecă a proiectului de lege sau a propunerii legislative de revizuire a Constituţiei. Sub primul aspect, ea va verifica dacă iniţiativa de revizuire provine de la subiectele expres şi limitativ arătate în Constituţie, iar în cazul iniţiativei populare dacă reprezentativitatea s-a asigurat atât în privinţa numărului minim de cetăţeni din cadrul electoratului, cât şi în privinţa numărului minim de judeţe din cadrul unităţilor administrativ-teritoriale. Tot sub aspectul constituţionalităţii extrinseci, Curtea va avea să se pronunţe dacă au fost sau nu respectate limitele revizuirii în raport de circumstanţele în care se solicită revizuirea87. Sub cel de-al doilea aspect – al constituţionalităţii intrinseci – Curtea va avea să se pronunţe dacă iniţiativa de revizuire nu trece dincolo de „bornele" fixate prin Constituţie în ceea ce priveşte obiectul revizuirii. Sub ambele aspecte, evident, Curtea exercită un controlde constituţionalitate, de conformitate a iniţiativei de revizuire cu prevederile legii fundamentale.

851. Muram, op. cit., p.88 86 Ibidem.

87 La circumstanţele de timp arătate de art. 148, alin.3 din Constituţie mai trebuie adăugată şi cea prevăzută de art.60, alin.4 din Constituţie, potrivit căruia, între altele, pe durata prelungirii mandatului Camerelor Parlamentului până la întrunirea legală a noului Parlament, nu poate fi revizuită Constituţia.

Principalele elemente procedurale ale controlului constituţionalităţii iniţiativelor de revizuire a Constituţiei sunt, potrivit legii, următoarele:

1°. Proiectul de lege sau propunerea legislativă având ca obiect revizuirea Constituţiei trebuie depusă de iniţiatorul revizuirii la Curtea Constituţională. Din termenii legii – „proiect de lege" sau „propunere legislativă" – rezultă că trebuie să fie o „iniţiativă formulată", adică ea urmează să fie făcută în forma şi cu respectarea exigenţelor de tehnică legislativă;

2°. Curtea Constituţională – precizează art. 37, alin. 1 din legea organică – „este obligată ca în termen de 10 zile să se pronunţe asupra constituţionalităţii" iniţiativei de revizuire. Astfel cum este formulat textul art.37, alin. L, termenul de 10 zile pare a fi un termen imposibil de depăşit. Totuşi, dacă din motive temeinice, acest termen este depăşit88, aceasta n-ar putea atrage nici nulitatea deciziei pronunţate, nici deschiderea procedurii legislative de revizuire a Constituţiei în lipsa deciziei Curţii Constituţionale. Concluzia se sprijină nu numai pe faptul că termenul în discuţie nu este pur şi simplu un termen de procedură civilă, ci unul de procedură constituţională, dar şi pe dispoziţiile art.37, alin.3 din aceeaşi lege, potrivit cărora proiectul de lege sau propunerea legislativă poate fi prezentată Parlamentului „numai împreună cu decizia Curţii Constituţionale". Un termen rezonabil trebuia însă stabilit, pentru a preveni un posibil, aşa zicând, „veto de buzunar" din partea Curţii Constituţionale, care ar fi putut împiedica iniţiativa de revizuire prin refuzul tacit de a se pronunţa asupra constituţionalităţii ei;

3°. Decizia Curţii Constituţionale se pronunţă în plen, cu votul a două treimi din judecătorii Curţii. Majoritatea calificată cerută în acest caz – identică de altfel cu majoritatea cerută pentru ca fiecare Cameră să adopte proiectul sau propunerea de revizuire – este deplin justificată de importanţa supremă a iniţiativei, ea punând în discuţie însuşi aşezământul juridic fundamental al ţării;

5°. Decizia se publică în „Monitorul Oficial al României", potrivit cu exigenţele formulate de art. 145, alin.2 în fine din

88 Ideea nu trebuie să surprindă, existând şi în procedura civilă termene stabilite imperativ, absolut, dar care totuşi pot fi depăşite. (De exemplu, termenele prevăzute de art.260, alin. L, de art.264, alin. L.C. pr. civ.)

Constituţie şi care nu face nicio distincţie, sub acest aspect, între deciziile Curţii Constituţionale.

O problemă complexă rămâne totuşi aceea cu privire la efectele deciziei, în raport cu ceea ce Curtea Constituţională statuează sub aspectul constituţionalităţii extrinseci a iniţiativei de revizuire sau sub aspectul constituţionalităţii ei intrinseci.

S-a opinat că, atunci când iniţiativa de revizuire a Constituţiei este lovită de un viciu de neconstituţionalitate extrinsecă, decizia Curţii Constituţionale va fi obligatorie, în sensul că Parlamentul nu va putea lua în dezbatere o iniţiativă de revizuire a Constituţiei declarată neconstituţională de Curte. Situaţia se schimbă în cazul în care Curtea Constituţională ar fi chemată să se pronunţe asupra neconstituţionalităţii intrinseci a unui proiect sau a unei propuneri de revizuire a Constituţiei. Într-o asemenea situaţie, Curtea nu va putea să emită decât un aviz, al cărui conţinut politic va apărea bine conturat odată ce va depăşi cadrele unei activităţi juridice obişnuite. Aşa fiind, este o scăpare a Legii nr. 47/1992 prevederea potrivit căreia aceasta se pronunţă prin „decizii" asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei, fără să se facă disetincţie între ipoteza neconstituţionalităţii extrinseci sau intrinseci a unei asemenea iniţiative89.

Într-adevăr, potrivit art. 13, alin. L, litera „a" şi art.37, alin.2 din Legea nr. 47/1992, Curtea Constituţională, pronunţându-se asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei, emite „decizii", iar pe temeiul art. 145, alin. 2 din Constituţie aceste „decizii" sunt obligatorii. Numai că, din economia dispoziţiilor constituţionale şi ale legii organice, precum şi prin interpretarea sistematică a acestora, rezultă că, deşi toate deciziile Curţii Constituţionale sunt obligatorii, efectele lor sunt diferite, în raport de „situaţia de neconstituţionalitate" rezolvată (obligaţia promulgării legii, deschiderea procedurii legislative complementare de reexaminare a legii, reexaminarea regulamentului în sensul obiecţiunilor de neconstituţionalitate admise de Curtea Constituţională, rejudecarea cauzei civile sau a cauzelor penale, radierea partiduui politic neconstituţional). Totdeauna când Curtea are a se pronunţa asupra unei probleme de constituţionalitate, rezolvate în cadrul atribuţiilor ei de control al constituţionalităţii, ea emite „decizii". Uneori, controlul este de „conformitate". (Astfel, în cazul

89 A se vedea: T. Drăganu, op. cit., p. 257 controlului constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului, controlul este de conformitate, Parlamentul sau Camerele acestuia neputând să-şi atribuie mai multe prerogative decât le acordă Constituţia). Decizia Curţii Constituţionale obligă, în acest caz, la „conformare". (Reluând exemplul dat, în cazul regulamentului, Parlamentul sau Camera nu va putea înlătura obiecţia de neconstituţionalitate). Alteori controlul este de „compatibilitate", Constituţia nelimitând intervenţia normativă a puterii legiuitoare90. (Este cazul, bunăoară, controlului de constituţionalitate asupra legilor înainte de promulgarea acestora). Ei bine, în cazul controlului de constituţionalitate a iniţiativelor de revizuire a Constituţiei, atât sub aspectul constituţionalităţii extrinseci, cât şi sub aspectul constituţionalităţii intrinseci, întrucât controlul vizează uneori „conformitatea" cu Constituţia, alteori „compatibilitatea" cu aceasta, efectele deciziei vor fi diferite91.

Secţiunea a 2-a

CONTROLUL ASUPRA ALEGERILOR PREZIDENŢIALE

265. Obiectul controlului şi tehnicile de control. Potrivit art. 144, alin. 1, litera „d" din – Constituţie, Curtea Constituţională „veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului". Art.27 din Legea nr.

90 Asupra distincţiei dintre controlul de conformitate şi controlul de compatibilitate, a se vedea: Fr. Luchajre, Le Conseil Constitutionnel, Economică, Paris, 1980, p.99.

91 De exemplu, în cazul verificării constituţionalităţii extrinseci, Curtea decide că este întrunit numărul minim de deputaţi sau de senatori pentru a se da curs iniţiativei de revizuire a Constituţiei. Camerele constată însă că lista susţinătorilor iniţiativei nu este în totalitate reală. (Există precedente de acest gen în practica parlamentară românească cu privire la moţiunea de cenzură.) Aşa fiind, Parlamentul nu se va conforma pur şi simplu' deciziei Curţii. În cazul verificării constituţionalităţii intrinseci, uneori Parlamentul trebuie să se conformeze deciziei Curţii (de exemplu, când cerându-se prin iniţiativa de revizuire schimbarea formei de guvernământ sau a limbii oficiale, neconstituţionalitatea este de ordinul evidenţei aritmetice); alteori însă va aprecia el însuşi constituţionalitatea obiectului revizuirii (de exemplu, dacă prin revizuirea Constituţiei este afectată independenţa statului, independenţa justiţiei, sau, apreciere

extrem de complexă, dacă prin revizuire se ajunge la suprimarea „garanţiilor" drepturilor şi a libertăţilor fundamentale).

47/1992, reluând textul constituţional, mai adaugă că atribuţia Curţii Constituţionale de a veghea asupra alegerilor prezidenţiale se realizează „în condiţiile prevăzute de legea pentru alegerea Preşedintelui României" 92.

Atât termenul „veghează", cât şi termenul „procedură pentru alegere" trebuie înţeleşi într-un sens larg, semnificând nu numai operaţii tehnico-materiale sau fapte materiale juridice, dar şi prerogativa de a decide în legătură cu incidentele ce pot apare în cadrul alegerilor prezidenţiale, până la confirmarea şi prezentarea în Parlament a rezultatelor sufragiului. Acestea fiind dimensiunile atribuţiei de control asupra alegerilor prezindenţiale, obiectul controlului şi tehnicile de control sunt diverse şi complexe, cum complexă este şi procedura pentru alegerea Preşedintelui României: l°. Un exemplar al propunerii de candidatură la funcţia de Preşedinte al României se înregistrează la Curtea Constituţională (art.9 alin.4 din Legea nr. 69/1992). Este adevărat că o primă verificare, sub raportul exigenţelor constituţionale şi ale legii organice, asupra propunerilor de candidaţi o va face Biroul Electoral Central, care „va primi propunerile numai dacă" sunt respectate condiţiile prevăzute de art.9, alin.2 din lege, dar revine de asemenea Curţii Constituţionale obligaţia să verifice dacă propunerile de candidaturi au fost făcute în condiţiile prevăzute de art.35 din Constituţie, art. 3 şi art. 10 din Legea nr. 69/1992. (Pentru valorificarea constatărilor rezultate din aceste verificări ar fi fost util să se prevadă posibilitatea sesizării din oficiu a Curţii Constituţionale);

2°. Până la 20 de zile înainte de data alegerilor, candidatul, partidele, formaţiunile politice sau cetăţenii pot contesta înregistrarea sau neînregistrarea candidaturii. Contestaţia se depune la Biroul Electoral Central, care o înaintează împreună cu dosarul candidaturii, în termen de 24 de ore, spre soluţionare, Curţii Constituţionale, iar aceasta o soluţionează în termen de 48 de ore de la înregistrare. Soluţia este definitivă şi se publică în „Monitorul Oficial al

92 Legea nr. 69 din 16 iulie 1992 pentru alegerea Preşedintelui României, în „Monitorul Oficial al României", nr. 164 din 16 iulie 1992. A se vedea de asemenea: M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Vida, Alegerile parlamentare şi prezidenţiale, Regia autonomă

„Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 125 – 156.

României" (art. Îl din Legea nr. 69/1992). Rezultă că: a) Subiectele controlului pot fi candidatul, partidele, formaţiunile politice sau „cetăţenii". Posibilitatea oricărui cetăţean de a declanaşa controlul atribuie actului sesizării caracterul unei „acţiuni populare", în consonanţă cu valorile democratice ale sufragiului şi în sensul accentuării semnificaţiilor acestora; b) Forma pe care o îmbracă sesizarea este contestaţia, dar denumirea ei ca atare nu constituie o condiţie de primire şi de eventuală valorificare93; c) Obiectul contestaţiei îl constituie, după caz, înregistrarea sau neînregistrarea candidaturii; înregistrarea ei, deşi nu îndeplinea condiţiile prevăzute de lege, sau neînregistrarea ei, cu toate că îndeplinea acele condiţii; d) întrucât legea nu invalidează contestaţia pentru faptul depunerii ei direct la Curtea Constituţională, urmează să admitem că ea este declanşatoare de efecte juridice şi într-o asemenea situaţie, de excepţie; e) Legea stabileşte un termen maxim imperativ pentru depunerea contestaţiilor şi o procedură de urgenţă pentru soluţionarea acestora: f) Soluţia Curţii Constituţionale este definitivă, în sensul că ea nu este susceptibilă de nicio cale de atac; g) Hotărârea se publică în „Monitorul Oficial", nu numai pentru că, îndeobşte, actele Curţii Constituţionale sunt date publicităţii – una dintre cele mai semnificative expresii ale democratismului justiţiei constituţionale – dar şi pentru că regula publicităţii candidaturii este condiţia primară a validării ei prin sufragiu;

3°. În legătură cu campania electorală pot fi depuse plângeri sub motivul împiedicării unui partid, a unei formaţiuni politice sau a unui candidat de a-şi realiza propaganda. Aceste plângeri sunt rezolvate de biroul electoral de circumscripţie, dar împotriva soluţiei date plângerii se poate depune contestaţie, care se soluţionează de Curtea Constituţională, în termen de 3 zile de la sesizare (art.17 din legea electorală).

Art.17 nu se referă şi la plângerile, respectiv contestaţiile care au ca obiect nerespectarea „deontologiei electorale", aşa cum este formulat art. 48, alin. L din Legea nr. 68/1992 pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi a Senatului. Neîndoielnic însă unele plângeri

93 într-un alt context, Curtea Constituţională a decis de altfel că, pe temeiul art. 84 C.pr. civ., ea este obligată să dea cererii calificarea exactă, dacă aceasta poartă o denumire greşită. (Decizia nr. 61 din 19

octombrie 1993, în CD., p.311, nr. 3.) şi contestaţii vor putea avea şi un asemenea obiect şi cât priveşte desfăşurarea campaniei pentru alegerea Preşedintelui României, care se realizează, în principiu, potrivit dispoziţiilor legale privind alegerea Camerei Deputaţilor şi a Senatului;

4°. Procesul – verbal pentru fiecare tur de scrutin, împreună cu dosarele electorale de circumscripţie, se înaintează la Curtea Constituţională, în termen de 24 de ore de la înregistrarea ultimului dosar (art.23, alin.3 din Legea nr. 69/1992). Curtea Constituţională poate proceda la anularea alegerilor (art.24, alin. L din aceeaşi lege). Anularea – măsură irevocabilă şi cu consecinţe extrem de complexe este înscrisă într-un sistem riguros de exigenţe, care privesc motivele anulării, subiectele care o pot cere, termenul în care pot să o ceară, elementele de susţinere a motivelor, termenul în care Curtea Constituţională trebuie să soluţioneze cererea de anulare. Astfel: a) Anularea alegerilor poate să intervină numai în cazul în care votarea şi stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă, iar aceasta este de natură să modifice atribuirea mandatului său, după caz, ordinea candidaţilor la al doilea tur de scrutin; b) Cererea de anulare aparţine unor subiecte expres şi limitativ arătate: partidele, formaţiunile politice şi candidaţii care au participat la alegeri; c) Cererea trebuie făcută în cel mult 3 zile de la închiderea votării. Este un termen imperativ şi de decădere, nesusceptibil aşadar de întrerupere sau suspendare; d) Cererea nu numai că trebuie motivată, dar ea trebuie să fie şi însoţită de dovezile pe care se întemeiază. Potrivit principiului că nimeni nu-şi poate invoca propria culpă, cererea poate fi admisă numai dacă cel care a sesizat nu este implicat, el însuşi sau prin mandatarii săi, care au acţionat în numele, în limitele şi din împuternicirea mandantului – partid, formaţiune politică sau candidat – în producerea fraudei; e) Soluţionarea cererii se face până la data prevăzută de lege pentru aducerea la cunoştinţă publică a rezultatului alegerilor;

5°. Dacă Curtea Constituţională validează alegerile prezidenţiale, rezultatul este publicat în presă şi în „Monitorul Oficial al României", pentru fiecare tur de scrutin. Actul de validare se prezintă Parlamentului (art.25 din Legea nr. 69/1992) şi el produce următoarele consecinţe: a) Dobândirea mandatului de către cel ales; b) Obligaţia celui ales de a depune jurământul, în şedinţa comună a celor

două Camere ale Parâmentului, întrucât exercitarea efectivă a mandatului începe de la depunerea jurământului.

266. Hotărârile Curţii Constituţionale. Curtea Constituţională, în legătură cu operaţiunile juridice supuse supravegherii ei în cadrul procedurii pentru alegerea Preşedintelui României, precum şi pentru confirmarea rezultatelor sufragiului, emite „hotărâri". Hotărârile se pronunţă – ca şi deciziile – în numele legii.

Hotărârile – precizează art. 28 din Legea nr. 47/1992 – se adoptă în plen, cu votul majorităţii judecătorilor Curţii94.

Încercând o sinteză teoretică a hotărârilor pronunţate în materie de contencios electoral, pot fi reţinute câteva idei, principii sau concepte definite de Curte, dar şi unele inadvertenţe ori soluţii discutabile:

1°. O primă şi unică hotărâre s-a pronunţat fără participarea în „instanţă" 95 a procurorului şi a magistratului – asistent. În celelalte cazuri însă, mai puţin situaţiile când Curtea a fost chemată să se pronunţe asupra rezultatelor privind alegerile prezidenţiale – de la primul şi de la cel de-al doilea tur de scrutin – precum şi în legătură cu validarea alegerii, prezenţa procurorului la instanţă a fost asigurată, acesta punând concluzii în fond. Această ultimă soluţie este cea corectă96, întrucât: a) Dreptul de a alege şi dreptul de a fi ales sunt drepturi fundamentale, iar garantarea cu maximă eficacitate a exercitării lor reprezintă condiţia imanentă a funcţionării unui sistem

94 în legătură cu alegerile prezidenţiale din 1992, Curtea Constituţională a pronunţat 43 de hotărâri (CD., p. 349 – 457). Exceptând hotărârile prin care Curtea şi-a declinat competenţa, toate celelalte contestaţii au fost respinse, două cu majoritate de voturi, restul cu unanimitate. Majoritatea cuvârşitoare a contestaţiilor au avut ca obiect fie neînregistrarea candidaturii la funcţia de Preşedinte al României, fie înregistrarea candidaturii. Contestaţiile au fost introduse de cetăţeni, candidaţi, partide sau alte formaţiuni politice. În general soluţia de respingere s-a pronunţat pentru că sesizarea s-a dovedit a fi „nefondată", „netemeinică" sau „tardivă".

95 Distincţia între „instanţă" şi „complet de judecată" este necesară, de participarea procurorului în cadrul completului de judecată neputând fi vorba. El nu este judecător şi nu desfăşoară o activitate de judecată.

96 Din păcate, nici art. 12, alin.2, art.36, alin.3 şi 4 ale Legii nr.

68/1992, nici art. II, art. 17, art.24 ale Legii nr. 69/1992, nici art.27 din Legea nr. 47/1992, nu cuprind o menţiune expresă cu privire la obligativitatea participării reprezentantului Ministerului Public.

Politic democratic; b) Normele electorale sunt – cum însăşi Curtea le-a calificat adeseori97 – norme de ordine publică; c) Potrivit art. 130, alin. L din Constituţie, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societăţii şi apără ordinea de drept, precum şi drepturile şi libertăţile cetăţenilor98. Cât priveşte situaţia magistratului – asistent, urmează a fi observate prevederile art. 19, alin.3 din Regulamentul Curţii, în sensul cărora la şedinţele în plen participă, „în mod obligatoriu", magistratul – asistent desemnat de preşedinte, iar în cazurile prevăzute de lege99, reprezentantul Ministerului Public;

2°. Uneori, actul de sesizare a Curţii Constituţonale nu a fost corect intitulat100. Curtea, judicios, pe temeiul art.84 C.pr. civ., a calificat ea însăşi actul de sesizare, pentru a-i putea da rezolvarea legală şi adecvată. Evocarea art.84 C.pr. civ. Era, firește, nu numai necesară, dar şi posibilă, prin prisma celor arătate de art.26 din Legea nr. 47/1992;

3°. Într-un caz, contestaţia a fost formulată oral. Curtea a decis că, în conformitate cu dispoziţiile înscrise în art.36, alin.5 din Legea nr. 68/1992, precum şi cu alte prevederi din aceeaşi lege, cum sunt cele cuprinse în art.63, alin.2, „forma scrisă a contestaţiei este o condiţie de valabilitate" 101. Într-adevăr, potrivit cu exigenţele formulate de art.36, alin.5 din Legea nr. 68/1992 – care, prin art.28, alin. L din Legea nr. 69/1992, au fost receptate şi pentru alegerile prezindenţiale – contestaţiile vor cuprinde prenumele şi numele, adresa şi calitatea contestatorului, prenumele şi numele candidatului.

97 Prevederile art. 11, alin.2 din Legea nr. 69/1992 au caracter imperativ – preciza în continuare Curtea – „caracter pe care-l au de altfel, în general, reglementările Legii electorale, care, prin natura lor, se referă nemijlocit la un interes public". (Hotărârea nr. 4 din 1 septembrie 1992, în CD., p. 357, nr. 3.)

98 A se vedea şi Decizia nr. 1/1995 a Curţii Constituţionale cu privire la neconstituţionalitatea unor prevederi ale art. 45, alin. 1 C. pr. civ. („Monitorul Oficial" al României, nr. 66 din 11 aprilie 1995.)

99 De lege ferenda, precizarea prin lege a obligativităţii participării reprezentantului Ministerului Public în contenciosul electoral credem că ar fi deplin justificată, nu atât pentru a înlătura

ambiguităţile, cât pentru a marca semnificaţia majoră a contenciosului electoral şi rolul Ministerului Public.

100 Bunăoară, în loc de „contestaţie" s-a spus „cerere" (Hotărârea nr. 1 din 28 august 1992, în CD., p. 349) sau în loc de „cerere de anulare a alegerilor" s-a spus „contestaţie" (Hotărârea nr. 38 din 7 octombrie 1992, în C.D., p.442)

101 Hotărârea nr. 2 din 1 septembrie 1992, în CD., p.352, nr. 2 – 3.

Expunerea temeiurilor contestaţiei, data şi semnătura contestatorului şi invocarea, dacă este cazul, a persoanei desemnate să-l reprezinte. Art. 63, alin.2 din aceeaşi lege precizează de asemenea că „contestaţiile se formulează în scris", de unde s-a dedus că „forma scrisă este o condiţie de valabilitate" 102. Totuşi, pornind de la cazul dat, considerăm că atunci când contestaţia orală este formulată în faţa Biroului Electoral Central, cu ocazia pronunţării acestuia, procesul-verbal încheiat de acesta, dacă cuprinde elementele arătate de art.36, alin.5 din Legea nr. 68/1992, „acoperă" condiţia formei scrise a contestaţiei 03;

4°. Cu o singură excepţie104, constant Curtea Constituţională, iuvocând temeiurile de drept ale competenţei sale de a soluţiona contestaţia, a menţionat, între altele, şi dispoziţiile art.581 C.pr. civ. Mărturisim că n-am înţeles nici necesitatea evocării acestor dispoziţii, nici legătura dintre reglementările procedurale ale ordonanţei preşedinţiale şi cele în materie de contencios electoral în faţa Curţii Constituţionale. Orice motive ar fi stat la baza acestei analogii – urgenţa, judecata fără citarea părţilor etc.

— S-ar fi putut întemeia pe alte dispoziţii legale, mai ales că, spre deosebire de ordonanţa preşedinţială, hotărârea Curţii „abordează fondul" unui „drept electoral", a unui drept fundamental;

5°. În majoritatea covârşitoare a cazurilor, judecata s-a făcut „fără citarea părţilor". Urgenţa a impus această soluţie: „Curtea Constituţională soluţionează contestaţia în termen de 48 de ore de la înregistrare"; soluţionarea cererii de anulare a alegerilor se face „până la data prevăzută de lege pentru aducerea la cunoştinţă publică a rezultatului alegerilor". Totuşi, două observaţii credem că pot fi îngăduite: a) Ţinând seama de semnificaţiile şi implicaţiile contenciosului electoral, de faptul că principiul contradictorialităţii şi ai dreptului la apărare sunt de ordine publică, ca şi de faptul că „citarea

în faţa Curţii se poate face şi „telefonic sau prin telegramă, telex ori telefax", cu condiţia doar ca pe conceptul de citare să se facă menţiune despre procedeul folosit, data şi ora comunicării (art. 16.

102 M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Vida, op. cit., p.89.

103 în cazul examinat de Curte, procesul-verbal nu cuprindea numele contestatorului şi temeiurile contestaţiei, situaţie în care, într-adevăr, Curtea nu putea să o abordeze în fond.

104 Hotărârea nr. 1 din 28 august 1992, în CD., p.350.

Alin. Ultim din Regulament), judecata fără citarea părţilor nu trebuie să fie regula, ci excepţia; b) Judecata în asemenea condiţii trebuie să se întemeieze pe un text explicit, actuala reglementare fiind contradictorie105;

6°. În două situaţii, sesizarea Curţii Constituţionale, prin contestaţie, s-a făcut direct, nu prin depunerea contestaţiei la Biroul Electoral Central106, motiv pentru care contestaţia a fost respinsă… Opinăm că procedeul este discutabil, întrucât legea nu invalidează expres contestaţia pentru faptul depunerii ei direct la Curtea Constituţională107. Curtea a decis însă că procedeul sesizării ei directe este inadmisibil, întrucât: a) Dispoziţiile art. 1, alin.2 din Legea nr. 69/1992, în legătură cu depunerea contestaţiei al Biroului Elegtoral Central, au caracter imperativ, caracter pe care, „în general", îl au reglementările legii electorale; b) Caracterul imperativ al dispoziţiilor amintite rezultă şi din faptul că Biroul Electoral Central, odată cu contestaţia, trebuie să înainteze şi dosarul.

Stăruind în opinia noastră, aducem în atenţie următoarele: a) Din faptul că „în general", normele legii electorale au un caracter imperativ nu se poate deduce, prin extrapolare, că „toate" aceste norme au un asemenea caracter; b) Art. 11, alin.2 din Legea nr. 69/1992 nu invalidează contestaţia prin faptul nedepunerii ei la Biroul Electoral Central, această sancţiune fiind consacrată prin hotărârile Curţii. Or, a devenit o axiomă a dreptului – nu numai a celui penal – " principiul legalităţii incriminării şi a pedepsei", principiu care poate – şi trebuie – să fie aplicat, adecvat desigur, dând „incriminării" şi „sancţiunii" sensul potrivit, şi în materia contenciosului electoral, nu mai puţin sensibilă decât cea penală; c) în ipoteza reglementată de art. 11, alin.2 din legea organică, Biroul Electoral Central nu funcţionează

105 Pentru ipoteza excepţiei de neconstituţionalitate, art. 12,

alin.5 din Regulament prevede că, „dacă completul de judecată hotărăşte, cu unanimitate de voturi, să respingă excepţia, fără citarea părţilor", se va pronunţa o decizie, supusă recursului. Ar rezulta că mai întâi trebuie să se decidă soluţia în fond, de respingere a excepţiei, dar citarea părţilor reprezintă o operaţiune procedurală anterioară abordării fondului.

106 A se vedea: Hotărârea nr. 4 din 1 septembrie 1992, în CD., p.356, nr. 1 – 5; Hotărârea nr. 33 din 11 septembrie 1992, în CD., p. 428, nr. 5 – 6.

107 De altminteri, procurorul a susţinut că art. 11, alin.2 din Legea nr. 69/1992 nu prevede o sancţiune pentru nedepunerea contestaţiei la Biroului Electoral Central. Ca atare, această prevedere nu are caracter imperativ, ci de recomandare. În acelaşi sens, a se vedea: M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Vida, op. cit., p. 137.

Ca „instanţă de contencios electoral", ci numai înregistrează contestaţia şi o înaintează, împreună cu dosarul, spre soluţionare Curţii Constituţionale. Dacă ar fi funcţionat ca asemenea „instanţă", exercitarea căii de atac direct la Curtea Constituţională ar fi fost, într-adevăr, imposibilă, din numai două, dar suficiente motive: în prezenţa mai multor grade de jurisdicţie, exercitarea căii de atac nu se poate face omissio medio; în faţa Curţii Constituţionale s-ar fi atacat, în mod necesar, inevitabil, hotărârea pronunţată la nivelul primului grad de jurisdicţie, or, în această materie, Curtea funcţionează ca „primă şi ultimă instanţă"; d) Atunci când, în condiţiile funcţionării mai multor grade de jurisdicţie, s-a prevăzut, imperativ, cerinţa depunerii cererii pentru declanşarea controlului ierarhic la instanţa a cărei hotărâre se atacă, s-a precizat de asemenea că această condiţie este prevăzută sub sancţiunea nulităţii, ceea ce nu este cazul în ipoteza reglementată de art. 11, alin.2 din Legea nr. 69/1992; e) Dosarul care face obiectul contestaţiei poate fi pur şi simplu cerut de Curtea Constituţională, atunci când ea înregistrează contestaţia; f) Tocmai în considerarea faptului că – aşa cum proclama însăşi Curtea Constituţională reglementările legii electorale, „prin natura lor, se referă nemijlocit la un interes public", logic, moral şi democratic este ca garanţiile instituite prin lege pentru protecţia subiectelor de drept, implicate în procesul electoral, să nu fie restrânse în detrimentul acestor subiecte atunci când se urmăreşte valorificarea lor;

7°. Atunci când Curtea Constituţională a ajuns la concluzia că nu este competentă să soluţioneze contestaţia ce i-a fost adresată, într-o primă perioadă, soluţia ei a constat în „respingerea contestaţiei ca greşit despusă" 108, iar într-o a doua perioadă şi constant, în „declinarea competenţei", fie în favoarea tribunalului109, fie în favoarea Biroului Electoral Central110, după caz.

Soluţiile Curţii Constituţionale atrag atenţia sub câteva aspecte.

108 Hotărârea nr. 4 din 1 septembrie 1992, în CD., p. 358

109 Hotărârea nr. 11 din 7 septembrie 1992, în C.D., p.379.

„Hotărârile nr. 35 din 4 octombrie 1992, în CD., p. 435; nr. 36 din 4 octombrie 1992, în CD., p. 438; nr. 38 din 7 octombrie 1992, în CD., p. 444; nr. 39 din 8 octombrie 1992, în CD., p. 446; nr. 40 din 14 octombrie 1992, în „Monitorul Oficial al României", nr. 260 din 19 octombrie 1992.

Declinarea competenţei în favoarea tribunalului s-a făcut întrucât, în cazul examinat, fiind vorba despre contestarea unei candidaturi pentru Senat, într-adevăr, potrivit art. 36, alin.3 din Legea nr. 68/1992, contestaţia se soluţionează de tribunal 11. Declinarea competenţei în favoarea Biroului Electoral Central, invocându-se şi art. 158, alin.3 C.pr. civ., s-a făcut întrucât, în cazurile examinate, fiind vorba despre contestarea unor operaţiuni legate de alegerile parlamentare, într-adevăr, potrivit art. 25, alin. 1, litera „f" din Legea nr. 68/1992, competenţa revine Biroului Electoral Central.

Problema care stăruie este aceea de a şti dacă între Curtea Constituţională şi instanţele judecătoreşti sau alte organe cu activitate jurisdicţională funcţionează instituţia declinării de competenţă. Principial, răspunsul este afirmativ112 şi el s-ar putea întemeia din perspective diferite, dar conjuncte: a) în sensul art. 16 din Legea nr. 47/1992, înscris între „dispoziţiile comune" cu privire la „competenţa Curţii Constituţionale", procedura jurisdicţională prevăzută în legea organică a Curţii „se completează cu regulile procedurii civile", în măsura în care ele sunt compatibile cu natura procedurii în faţa Curţii Constituţionale. Art.22, alin.3 C.pr. civ.113 confirmă legal şi ideea că poate exista chiar conflict de competenţă între instanţele judecătoreşti şi „alte organe cu activitate jurisdicţională"; b) Se poate spune că, prin Constituţie şi prin legea organică, structural a fost articulat un sistem de organe de jurisdicţie, cu natură juridică diferită, dar aparţinând aceluiaşi sistem, chemat să rezolve prolemele de contencios electoral

şi, în interiorul acestui „în prezenţa acestui text, explicit, cuprins în art.36, alin.3 din legea electorală, mărturisim că iarăşi n-am înţeles de ce în motivarea soluţiei de declinare s-a invocat şi art.581, alin.2 C.pr. civ., potrivit căruia „cererea de ordonanţă preşedinţială se introduce la instanţa competentă să se pronunţe asupra fondului dreptului". Contestaţia nu este o cerere de ordonanţă, pentru a dispune o măsură vremelnică, fără abordarea fondului litigiului, ci ea este o adevărată acţiune în contencios electoral.

112 Cu multă vreme în urmă, instanţa supremă de atunci a decis că numai când se constată că cererea este de competenţa unui organ al statului fără activitate jurisdicţională nu se va pronunţa declinarea competenţei, ci respectiva cerere va fi respinsă ca inadmisibilă (Trib. Supr., col. civ. nr. 30/1966, în „Culegere de decizii", 1996, p. 268).

113 Textul a fost însă introdus prin Legea nr. 59/1993. Dar chiar în lipsa lui, concluzia era aceeaşi, atât pe baza fostului art.22 C.pr. civ., cât şi a practicii judiciare, care, prin analogie, a extins aplicarea acestui articol.

Sistem, funcţionează bineînţeles, ca îndeobşte, declinarea de competenţă; c) Se poate spune de asemenea că, funcţional, toate aceste organe au aceeaşi natură juridică – ele sunt organe de jurisdicţie. Iar în procesul activităţii lor jurisdicţionale, declinarea de competenţă este, adeseori, inevitabilă şi ea trebuie tratată ca un fenomen natural, intrinsec sistemului şi activităţii jurisdicţionale.

Fie, dar o virtuală problemă pare totuşi insolubilă. Ce se întâmplă în cazul unui conflict negativ de competenţă ivit între Curtea Constituţională şi instanţă sau Biroul Electoral Central? Dacă se va da, cine va da regulatorul de competenţă? Niciuna dintre soluţiile pe care le putem închipui nu ni se pare potrivită:

— Întrucât, pe de o parte, Curtea Constituţională este singura în drept să hotărască asupra competenţei sale şi competenţa Curţii Constituţionale nu poate fi contestată de nicio autoritate publică (art.3 din Legea nr. 47/1992), iar pe de altă parte, deciziile ei – şi hotărârile, ca varietate a acestora – sunt obligatorii (art.145, alin.2 din Constituţie), s-ar putea spune că nu poate exista un conflict de competenţă, instanţa sau, după caz, Biroul Electoral Central, investit prin declinarea de competenţă din partea Curţii trebuind să procedeze la soluţionarea cazului. Concluzia ar fi însă valabilă doar atunci când investirea însăşi este legală. Dacă prin investire, instanţa sau Biroul

Electoral Central ar fi pus în situaţia de a îndeplini o atribuţie pe care legea nu i-a conferit-o, atunci nu va putea să se conformeze pur şi simplu hotărârii Curţii Constituţionale de declinare a competenţei în favoarea sa şi, astfel, conflictul negativ de competenţă ar fi creat. Altfel spus şi pe scurt, hotărârile Curţii nu pot să exceadă, prin ceea ce ele dispun, prevederilor constituţionale şi celor cuprinse în legea organică;

— S-ar putea opina în sensul rezolvării conflictului negativ de competenţă de către însăşi Curtea Constituţională. Aceasta în considerarea faptului că ea este „independentă faţă de orice altă autoritate publică" (art. l, alin.2 din legea ei organică) şi „este singura în drept să hotărască asupra competenţei sale" (art.3, alin.2 din aceeaşi lege). Soluţia n-ar fi însă admisibilă: a) Curtea Constituţională este ea însăşi parte în conflictul de competenţă şi nu poate fi în acelaşi timp şi autorul regulatorului de competenţă; b) Competenţa Curţii este limitată prin Constituţie şi legea ei organică, iar între prerogativele ei nu se înscrie şi rezolvarea unor asemenea conflicte de competenţă;

— O altă posibilă soluţie ar fi rezolvarea conflictului de către Curtea Supremă de Justiţie sau, poate, de către Curtea de Apel, ca instanţă ierarhică superioară celei aflate în conflict, făcându-se deci aplicarea art.22, alin. 3 C.pr. civ. Chiar dacă soluţia ar fi admisibilă pentru situaţia când în conflictul negativ de competenţă se află un tribunal, în orice caz ea nu şi-ar putea găsi aplicare atunci când în conflict se află Biroul Electoral Central. Dar această soluţie nu este admisibilă nici măcar în prima ipoteză: a) Instanţa care ar da regulatorul de competenţă ar avea, implicit, o poziţie supraordonantă faţă de Curtea Constituţională, b) Competenţa materială a instanţei este – şi ea – expresă şi limitativă, iar între prerogativele ei nu figurează şi rezolvarea unor asemenea conflicte.

Problema posibilului conflict negativ de competenţă între Curtea Constituţională, pe de o parte, şi instanţă sau Biroul Electoral Central, pe de altă parte, ne apare deci ca insolubilă. De aceea, în ambianţa actualei reglementări, am opina nu pentru soluţia „declinării competenţei", ci pentru soluţia „respingerii contestaţiei" ca greşit introdusă sau ca inadmisibilă, urmând ca autorul acesteia să se adreseze organului competent să o rezolve;

8°. Constant şi cu totul întemeiat, Curtea Constituţională a dat expresie principiului – consacrat de altfel legal – că ea se pronunţă

numai în drept. Într-adevăr, art. 29 din Regulamentul de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale precizează: „Curtea nu statuează decât asupra problemelor de drept". Multe dintre contestaţiile adresate Curţii şi având ca obiect înregistrarea candidaturii unor persoane de către Biroul Electoral Central au pus în discuţie calităţile moral-politice ale acelor persoane. Curtea, în manieră uneori didacticistă, a precizat condiţiile legale pentru ca o persoană să poată candida la funcţia de Preşedinte al României, impedimentele prevăzute de lege şi natura reglementărilor legale, caracterul expres şi limitativ al acestor condiţii şi impedimente, aprecierile morale, politice sau chiar afective trebuind să rămână la discreţia corpului electoral" 4.

114 De exemplu: Hotărârea nr. 10 din 7 septembrie 1992, în CD., p. 374 – 375, nr. 2 – 4; Hotărârea nr. Îl din 7 septembrie 1992, în CD., p. 377 – 379, nr. 4 – 7; Hotărârea nr. 12 din 7 septembrie 1992, în CD., p. 380 – 381, nr. 2 – 4.

9°. O problemă rezolvată de Curtea Constituţională, cu posibile rezonanţe şi în viitor, a fost acea cu privire la aplicarea art.81, alin.4 din Constituţie, potrivit căruia „nicio persoană nu poate îndeplini funcţia de Preşedinte al României decât pentru cel mult două mandate"; „acestea putând fi şi succesive". Curtea a formulat următoarele considerente" 5, a) Art.149 din Constituţie menţionează că aceasta „intră în vigoare la data aprobării ei prin referendum". „De aici rezultă că orice judecată cu privire la logica, semnificaţia şi implicaţiile unor texte ale Constituţiei, inclusiv cele care privesc instituţia Preşedintelui României, se analizează şi se interpretează începând cu situaţiile care apar după intrarea ei în vigoare"; b) Art. 15, alin.2 din Constituţie precizează că legea dispune numai pentru viitor, făcând o singură excepţie, în cazul legii penale mai favorabile. „Este de la sine înţeles că acest principiu se aplică şi legii fundamentale". Ca atare, textul art.81, alin.4 din Constituţie îşi găseşte aplicarea numai pentru viitor;

10°. O soluţie contradictorie sau eliptică, ni se pare, justifică necesitatea elucidării unei probleme de principiu116. Curtea a fost sesizată cu o cerere de anulare a alegerilor prezidenţiale dintr-o circumscripţie electorală. Ea a constatat – corect – că, în raport cu prevederile art.25, alin.3 din Legea nr. 68/1992, care, conform dispoziţiilor art. 28, alin. L din Legea nr. 69/1992, se aplică în mod corespunzător şi alegerilor prezidenţiale, cererea este tardivă. Totuşi,

examinând-o în fond, Curtea a calificat cererea ca neîntemeiată, interpretând – de asemenea corect – dispoziţiile art.24, alin. L din Legea nr. 69/1992. Or, dacă Curtea a constatat mai întâi tardivitatea cererii, examinarea ei în fond era inutilă, instanţa putând aborda fondul litigiului numai dacă ea este legal investită.

Tocmai pentru că s-a procedat astfel, adică paradoxal, soluţia de „respingere a cererii de anulare", fără indicarea motivului – tardivitatea cererii sau netemeinicia ei – poate fi o sursă de ambiguităţi;

11°. Câteva probleme de ordin procedural – majoritatea dintre acestea împreună cu soluţiile adecvate – rezultă din hotărârile Curţii: a) a) Termenele prevăzute de legea electorală pentru exercitarea căilor „5 A se vedea: Hotărârea nr. 18 din 17 septembrie 1992, în C.D., p.400, nr. 3 – 6.116 Avem în vedere Hotărârea nr. 36 din 4 octombrie 1992, în CD., p. 436 – 438.

De atac (contestaţie" 7, cerere de anulare" 8) sunt termene de decădere; b) Art.86, alin. L din Legea nr. 68/1992 instituie pentru aceste termene „sistemul termenului inclusiv" de calcul, ele se calculează „din ziua când încep să curgă, până în ziua când se împlinesc, chiar dacă acestea nu sunt zile lucrătoare" 9. Cumulând cele două reguli, am adăuga, extrapolând, că termenele prevăzute de legea electorală nu sunt susceptibile de întrerupere sau de suspendare, nici de repunere în termen; c) Poate fi considerată o curiozitate în această materie admiterea de către Curte, într-o situaţie, a probaţiunii prin interogatoriu120 d) Într-o cauză, autorul sesizării a cerut Curţii Constituţionale să „constate nesoluţionarea de către Curtea Supremă de Justiţie a recursului" introdus la această instanţă. Curtea Constituţională a reţinut, indubitabil corect, că „cererea referitoare la activitatea Curţii Supreme de Justiţie nu intră în competenţa sa de soluţionare"; e) în aceeaşi cauză, Curtea Constituţională a evocat „puterea lucrului judecat" a hotărârilor pronunţate de ea121, accentuând astfel natura jurisdicţională a acestor hotărâri;

12°. În îndeplinirea atribuţiei conferite Curţii Constituţionale de art. 144, alin. L, litera „d" din Constituţie, la sfârşitul alegerilor prezidenţiale, Curtea adoptă două hotărâri distincte: una prin care constată alegerea unui anume candidat în funcţia de Preşedinte al României122, alta prin care se validează alegerea respectivului candidat123.

117 De exemplu: Hotărârile nr. 33, 34, 38/1992, cât. Supra. „Hotărârea nr. 36 din 4 octombrie 1992, cât. Supra. „Hotărârea nr. 38 din 7 octombrie 1992, în CD., p. 442, nr. 2

120 Hotărârea nr. 5 din 3 septembrie 1992, în CD., p.359

121 Hotărârea nr. 43 din 11 noiembrie 1992, în CD., p. 453, nr. 2.122 Ibidem, nr. 3.

123 Hotărârea nr. 41 din 15 octombrie 1992, în CD., p. 447 – 449.

Secţiunea a 3-a CONTROLUL RESPECTĂRII PROCEDURII PENTRU
ORGANIZAREA ŞI DESFĂŞURAREA
REFERENDUMULUI ŞI CONFIRMAREA
REZULTATELOR ACESTUIA

267. Referendumul în sistemul constituţional românesc.

Democraţia semidirectă este expresia şi rezultatul tentativelor de a atenua consecinţele negative ale „ultrareprezentativităţii". Între mijloacele tehnice ale democraţiei semidirecte se înscrie şi referendumul. El reprezintă, în general, forma cea mai frecventă şi, în multe privinţe, cea mai semnificativă de manifestare a democraţiei semidirecte.

În sistemul constituţional românesc au fost instituţionalizate trei categorii de referendum: referendumul constituţional, referendumul pentru demiterea din funcţie a Preşedintelui României, referendumul consultativ.

La aceste forme de „referendum naţional" se adaugă „referendumul local", introdus prin art. 10 al Legii nr. 69/1991, legea administraţiei publice locale, ca procedeu al democraţiei semidirecte şi, totodată, ca mijloc de accentuare a autonomiei locale: „Problemele de interes deosebit din unităţile administrativ-teritoriale se pot supune, în condiţiile legii, aprobării locuitorilor, prin referendum local".

268. Atribuţiile Curţii Constituţionale în legătură cu referendumul. Art. 144, alin. L, litera „g" din Constituţie, consacrând atribuţiile Curţii Constituţionale în acest domeniu, spune că aceasta „veghează la respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi confirmă rezultatele acestuia". Art. 36 din Legea nr. 47/1992 are următorul cuprins: „Procedura pentru verificarea îndeplinirii condiţiilor de exercitare a iniţiativei legislative

de către cetăţeni, de verificare a respectării regulilor de organizare şi desfăşurare a referendumului şi de confirmare a rezultatului acestuia se stabileşte prin legile privind reglementarea acestor activităţi".

În marginea actualei reglementări, putem face doar câteva constatări, sumare: a) Organizarea şi desfăşurarea referendumului, inclusiv confirmarea rezultatelor acestuia, va face obiectul unei legi organice, lege care va detalia desigur şi prerogativele Curţii Constituţionale. În orice caz, Curtea nu va fi solicitată să vegheze asupra operaţiunilor tehnico-materiale ale referendumului, nici măcar asupra legalităţii tuturor actelor şi faptelor referendare, ci, similar cu prerogativele ce-i revin în legătură cu procedura sufragiului prezidenţial, va rezolva neîndoielnic unele dintre acţiunile specifice contenciosului electoral; b) Pe baza atribuţiei conferite prin Constituţie şi prin legea organică, Curtea Constituţională nu este chemată doar să confirme rezultatele referendumului, dar şi să vegheze la organizarea şi desfăşurarea acestuia; c) întrucât Constituţia nu distinge între diferitele forme de referendum pe care ea le consacră, urmează să admitem că atribuţia conferită Curţii Constituţionale în acest domeniu priveşte toate aceste forme de referendum naţional.

Controlul Curţii Constituţionale asupra organizării şi desfăşurării referendumului, precum şi confirmarea de către ea a rezultatelor acestuia, implică două dimensiuni:

1°. Controlul constituţionalităţii legii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului. Este un control ce va fi exercitat de Curtea Constituţională în condiţiile prevăzute de art. 144, litera „a" din Constituţie, un control prealabil şi preventiv, abstract şi politic. Aceasta pentru că: a) Legea organică cu privire la organizarea şi desfăşurarea referendumului este tot o „lege", iar controlul de constituţionalitate a legilor, înainte de promulgarea acestora, nu face nicio distincţie între legile organice şi cele ordinare; b) Controlul se va exercita, în condiţiile arătate, numai la sesizare, singura excepţie nesusceptibilă de extrapolare – când Curtea Constituţională exercită controlul din oficiu, priveşte iniţiative de revizuire a Constituţiei; c) Conferirea unor atribuţii în materie referendară, nu poate schimba prin supoziţie – formele controlului constituţionalităţii legilor aplicate de Curtea Constituţională în baza Constituţiei;

2°. Rezolvarea, în condiţiile legii, a acţiunilor în contencios electoral şi confirmarea rezultatelor referendumului – substanţa, de

fapt, a atribuţiei prevăzută de art. 144, alin.2, litera „g" din Constituţie.

Dacă am marcat astfel cele două dimensiuni, disociabile, ale controlului Curţii Constituţionale în acest domeniu, am făcut-o şi

WttllTK* 451 f CENTRALĂ

UNIVERSITAŢIA „LUCIAN BLAGAC – lui – Na-o" pentru a evidenţia încă o dată ideea că, nici în baza art. 144, alin.2, litera „a", nici în baza art. 144, alin. L, litera „g" din Constituţie, Curtea Constituţională nu exercită niciuna dintre formele controlului de constituţionalitate asupra unei eventuale legi rezultate din referendum. Aceasta, firește, dacă Parlamentul – şi numai el – ar decide organizarea unui referendum legislativ. O astfel de lege – expresie a voinţei „puterii originare" – este mai presus de voinţa oricărei „puteri constituite".

În materia referendumului, Curtea Constituţională adoptă „hotărâri".

Secţiunea a 4-a

CONTROLUL ASUPRA ÎNDEPLINIRII CONDIŢIILOR PENTRU EXERCITAREA INIŢIATIVEI LEGISLATIVE DE CĂTRE CETĂŢENI

269. Iniţiativa legislativă populară. Ca tehnică a democraţiei semidirecte, iniţiativa populară – desemnată în „corpul" Constituţiei României prin sintagma „propunere legislativă" – este procedeul obţinerii legii la propunerea directă a cetăţenilor.

În principiu, ea presupune fie doar propunerea ca Parlamentul să decidă asupra oportunităţii intervenţiei sale legiuitoare într-un anumit domeniu, fie cererea colectivă ca acesta să se pronunţe asupra unui proiect de lege deja formulat – „iniţiativa formulată". Totdeauna însă Parlamentul este obligat, ca urmare a declanşării iniţiativei, populare, să se pronunţe, chiar dacă el nu-şi însuşeşte iniţiativa124.

În sistemul constituţional românesc, iniţiativa legislativă poate aparţine unui număr de cel puţin 250.000 de cetăţeni cu drept de vot125. Cetăţenii care îşi manifestă dreptul la iniţiativă legislativă trebuie să provină din cel puţin un sfert din judeţele ţării, iar în fiecare din aceste judeţe sau în municipiul Bucureşti trebuie să fie înregistrate

124 Uneori, în condiţiile statelor care practică acest sistem, se prevede că, atunci când parlamentul respinge iniţiativa sau modifică conţinutul acesteia, proiectul va fi supus votului popular sau că el poate fi adoptat prin vot popular, fără să fie trimis în prealabil

organului legiuitor.

125 în Elveţia 100.000 de semnături, înregistrate în 18 luni; în Austria 200.000; în Italia 50.000; în Ohio 3 % din alegători; în Dakota de Nord 10.000 ş.a.m.d.

Cel puţin 10.000 de semnături în sprijinul acestei iniţiative (art.73, alin. L din Constituţie).

Nu pot face obiectul iniţiativei legislative a cetăţenilor problemele fiscale, cele cu caracter internaţional, amnistia şi graţierea (art.73, alin.2 din Constituţie).

270. Atribuţiile Curţii Constituţionale în legătură cu iniţiativa populară. Mai întâi, art. 144, alin. L, litera „h" din Constituţie atribuie Curţii Constituţionale competenţa de a „verifica îndeplinirea condiţiilor pentru exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni". Corelând aceste dispoziţii cu cele ale art.73, alin. 1 – 2 din Constituţie, urmează logic că prin „condiţii" se înţeleg atât exigenţele de ordin formal ale iniţiativei – dubla reprezentativitate – cât şi exigenţele de ordin material (probleme fiscale, cele cu caracter internaţional, amnistia, graţierea colectivă). Apoi, art.36 din Legea nr. 47/1992 prevede că „procedura pentru verificarea îndeplinirii condiţiilor de exercitare a iniţiativei legislative de către cetăţeni126 se stabileşte prin lege127.

Fie şi numai din aceste sumare reglementări, pot fi totuşi creionate câteva concluzii privind atribuţiile Curţii Constituţionale şi interferenţa acestora, în legătură cu iniţiativa legislativă, populară şi eventuala lege adoptată în urma acestei iniţiative, a) Curtea va verifica îndeplinirea condiţiilor formale şi materiale pentru exercitarea iniţiativei, adoptând, în condiţiile legii „hotărâri"; b) Curtea Constituţională poate fi sesizată, în condiţiile art. 144, alin. 1, litera „a" din Constituţie, pentru a se pronunţa asupra constituţionalităţii legii adoptate în urma iniţiativei populare; c) Curtea Constituţională va putea fi sesizată, în condiţiile art. 144, alin. L, litera „e" din Constituţie, pentru a hotărî asupra excepţiei de neconstituţionalitate

126 Parlamentul se află in mora şi sub acest aspect. Este adevărat că dispoziţiile Constituţiei sunt, în această materie, de aplicaţie directă şi imediată, că viitoarea lege urmează să reglementeze doar „procedura pentru verificarea condiţiilor de exercitare a iniţiativei", nu exercitarea însăşi a acestui drept, dar nu mai puţin, în lipsa acestei „legi procedurale", exercitarea dreptului de iniţiativă

devine problematică.

127 Una dintre caracteristicile legii organice constă în faptul că ea este o lege expres prevăzută de Constituţie. Întrucât această „lege procedurală" nu este expres calificată ca lege organică, rezultă că ea este o lege ordinară.

Ridicată în faţa instanţei judecătoreşti, în legătură cu o lege adoptată în urma iniţiativei populare128.

Capitolul IV

ATRIBUŢIILE CONSULTATIVE ALE CURŢII CONSTITUŢIONALE

Secţiunea l-a

ATRIBUŢII ÎN LEGĂTURĂ CU INTERIMATUL PREŞEDINŢIAL

271. Întreruperea mandatului preşedinţial şi interimatul.

Mandatul Preşedintelui României este de 4 ani şi se exercită de la data depunerii jurământului, în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului. Prorogarea mandatului operează de plin drept până la depunerea jurământului de Preşedintele nou ales său. Conjunctural, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofa.

Art. 96, alin. 1 din Constituţie arată că „vacanţa funcţiei de Preşedinte al României intervine în caz de demisie, de demitere din funcţie, de imposibilitate definitivă a exercitării atribuţiilor sau de deces". Art. 97, alin. 1 din Constituţie, reglementând interimatul, arată că, „dacă funcţia de Preşedinte devine vacantă ori dacă Preşedintele este suspendat din funcţie sau dacă se află în imposibilitatea temporară de a-şi exercita atribuţiile, interimatul se asigură, în ordine, de preşedintele Senatului sau de preşedintele Camerei Deputaţilor".

272. Avizul Curţii Constituţionale. Potrivit art. 144, alin. 1, litera „e" din Constituţie, Curtea Constituţională „constată existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României şi comunică cele constatate Parlamentului şi Guvernului". Art. 34, alin. 1 din Legea nr. 47/1992 reiterează textul constituţional şi îl detaliază sub aspectul unor elemente procedurale.

A se vedea şi Hotărârea nr. 1 din 27 aprilie 1995, în „Monitorul Oficial al mâniei". nr. 172 din 3 aueust 1995.

4 L hJW V VUWL* OJ A & V/LUI WU 111.1 Uk

României", nr. 172 din 3 august 1995.

În fine, art. 13 din legea organică menţionează că, în legătură cu constatarea existenţei împrejurărilor care justifică interimatul, Curtea Constituţională pronunţă „hotărâri".

O inadvertenţă poate fi deja lesne sesizată. În ce ne priveşte, am înscris atribuţiile Curţii Constituţionale conferite acesteia de art. 144, alin. 1, litera „e" în rândul atribuţiilor consultative şi, drept consecinţă, a acelor atribuţii în legătură cu care Curtea Constituţională emite un „aviz consultativ". Legea organică a Curţii Constituţionale înscrie însă aceleaşi atribuţii sub secţiunea „procedura jurisdicţională", menţionând, la art. 13, că în îndeplinirea lor Curtea Constituţională emite „hotărâri".

Fireşte că, chiar pentru „constatarea" unor „împrejurări de fapt", o instanţă – inclusiv instanţa de jurisdicţie constituţională – poate emite „hotărâri", în sensul de acte juridice având un caracter jurisdicţional.

Stăruim însă în ideea că, chiar numit „hotărâre", actul Curţii Constituţionale emis pentru constatarea împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României nu poate avea o altă semnificaţie decât aceea de aviz consultativ. Şi aceasta, din cel puţin următoarele motive: a) Categoria „hotărârilor", introdusă prin Legea nr. 47/1992, excede dispoziţiilor constituţionale cu privire la actele juridice ale Curţii Constituţionale129, aşa încât, într-un regim de strictă constituţionalitate, pe care însăşi Curtea Constituţională trebuie să-l promoveze, „hotărârile" trebuie asimilate fie „deciziilor", fie „avizelor-consultative" la care se referă art. 144 şi 145 din Constituţie. Ele n-ar putea fi asimilate „deciziilor" căci, în condiţiile art. 145 din Constituţie, nu sunt obligatorii pentru Parlament130, rămânând deci să fie asimilate avizelor; b) Pentru unele dintre situaţiile care pot conduce la întreruperea mandatului prezidenţial, constatarea Curţii Constituţionale este inutilă (deces), pentru altele această constatare se reduce la o simplă formalitate131 (demisia). În orice caz, în asemenea situaţii, emiterea unei „hotărâri", în cadrul unei „proceduri jurisdicţionale", n-ar fi prin nimic justificată sau ar fi chiar anacronică; c) în toate situaţiile susceptibile de o anumită apreciere.

129 în acest sens, a se vedea şi: I. Muraru, op. cit., p. 102.

130 T. Drăganu, op. cit., p. 259.

131 Ibidem.

Situaţii de natură să justifice interimatul, Parlamentul, primind „hotărârea" Curţii Constituţionale, nu poate fi împiedicat să decidă el însuşi, ceea ce înseamnă, de fapt, că „hotărârea" Curţii are pentru Parlament semnificaţia unui „aviz consultativ"; d) Dacă pentru

suspendarea din funcţie a Preşedintelui, Curtea Constituţională emite un „aviz consultativ", iar suspendarea justifică interimatul, în cazul celorlalte împrejurări care pot avea acelaşi rezultat – interimatul – actul Curţii Constituţionale de constatare a acestora nu poate fi, logic, decât tot un aviz132.

Art. 34 şi art. 35 ale Legii nr. 47/1992 stabilesc câteva reguli procedurale în această materie: a) Vacanţa funcţiei de Preşedinte al României se constată la cererea preşedintelui uneia dintre Camerele Parlamentului sau a preşedintelui interimar care exercită atribuţiile Preşedintelui României în perioada cât acesta este suspendat din funcţie; b) în cazul în care Preşedintele României a fost suspendat din funcţie, cererea pentru constatarea împrejurărilor care justifică interimatul se face de preşedintele care a condus lucrările şedinţei comune a celor două Camere ale Parlamentului, pe baza hotărârii adoptate în şedinţa comună. Această dispoziţie, cuprinsă în art. 34, alin. 3 din legea organică lasă impresia constituirii unui cerc vicios sau a unor proceduri inutile. Într-adevăr, în sensul art. 95, alin. 1 din Constituţie, Curtea Constituţională se pronunţă printr-un aviz asupra cererii de suspendare din funcţie a Preşedintelui României. În sensul art. 34, alin. 3 rezultă că, după ce s-a dispus de Parlament suspendarea din funcţie, Curtea Constituţională este iarăşi chemată să constate existenţa „împrejurării" care justifică interimatul, „împrejurare" confirmată deja de Parlament prin decizia sa de suspendare. Ne întrebăm deci ce urmează să mai constate Curtea Constituţională? Dar ne putem întreba şi care sunt semnificaţiile unei „hotărâri" a Curţiieventual negativă – în prezenţa deja a unei decizii din partea Parlamentului; c) Dacă interimatul funcţiei de Preşedinte al României s-ar produce din cauza imposibilităţii temporare de a exercita atribuţiile, cererea se face de Preşedintele României sau de

1321. Muraru (op. cit., p. 104) considera de asemenea că efectele juridice ale „hotărârii" trebuie apreciate nuanţat, în funcţie de situaţiile în care ele intervin. Astfel – se precizează în continuare – „ele nu pot depăşi efectele juridice ale unui aviz", dacă inter – exercitarea atribuţiilor de la art. 144, literele „e", „g" şi „h".

Preşedintele uneia dintre Camerele Parlamentului; d) Constatarea împrejurărilor care justifică interimatul se face de plenul Curţii Constituţionale, cu votul majorităţii judecătorilor.

Legea nu precizează cine sesizează Curtea Constituţională

pentru ca aceasta să constate încetarea sau dispariţia împrejurărilor care au justificat interimatul. Credem că, potrivit principiului simetriei, sesizarea ar aparţine aceloraşi subiecte care au cerut constatarea existenţei împrejurărilor care justifică interimatul. În orice caz, ori de câte ori ar fi posibil, titularul funcţiei în legătură cu care s-a creat interimatul este primul îndreptăţit să ceară încetarea acestuia. De asemenea, considerăm că, din oficiu, Curtea Constituţională ar putea proceda, cel puţin în unele situaţii, de ordinul evidenţei, la constatarea încetării sau dispariţiei respectivelor împrejurări.

Secţiunea a 2-a

ATRIBUŢII ÎN LEGĂTURĂ CU ANGAJAREA RĂSPUNDERII POLITICE A PREŞEDINTELUI ROMÂNIEI

273. Suspendarea din funcţie a Preşedintelui României.

Protecţia mandatului prezidenţial nu numai că nu este incompatibilă cu răspunderea titularului său, dar chiar o presupune. Protecţia mandatului îşi găseşte justificare numai dacă el este exercitat în scopul şi în limitele stabilite prin Constituţie. Altminteri, trebuie să intervină răspunderea titularului funcţiei.

Răspunderea Preşedintelui Republicii poate fi de natură „exclusiv politică" sau de natură juridică.

Pentru a interveni demiterea Preşedintelui – ca sancţiune a răspunderii lui politice – trebuie ca, mai întâi, să se procedeze la suspendarea din funcţia a Preşedintelui. Suspendarea din funcţie nu este ea însăşi o formă a răspunderii politice, ci procedura premergătoare şi obligatorie pentru eventuala sancţionare a Preşedintelui, întrucât: Preşedintele nu răspunde politic în faţa Parlamentului, ci în faţa corpului electoral, el fiind ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat; suspendarea din funcţie poate fi infirmată prin referendum sau ea devine ineficace dacă referendumul nu a fost organizat în termenul prevăzut de Constituţie.

Pentru a se ajunge la suspendarea din funcţie trebuie îndeplinite câteva condiţii de fond şi de formă (art. 95 şi art. 144, literele „f-g" din Constituţie).

Interesează desigur, în context, faptul că între condiţiile de formă ale suspendării se înscrie şi cerinţa unui aviz consultativ din partea Curţii Constituţionale, de unde rezultă şi o altă atribuţie a acesteia: „Curtea Constituţională dă aviz consultativ pentru

propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României" – spune art. 144, alin. 1, litera „f" din Constituţie.

274. Avizul Curţii Constituţionale. Atât din cuprinsul art. 144, alin. 1, litera „f din Constituţie, cât şi al art. 34, alin. 1 din Legea nr. 47/1992, rezultă in terminis că actul Curţii Constituţionale, în legătură cu propunerea de suspendare" din funcţie a Preşedintelui României, este un „aviz", iar cât priveşte implicaţiile lui juridice, urmează a se observa că el este doar un „aviz consultativ". Aşadar, avizul trebuie cerut – iar Curtea Constituţională este obligată să-l dea – dar conţinutul său nu obligă organul chemat să decidă asupra suspendării – Parlamentul 133 v

Principalele reguli procedurale, prevăzute de art. 33 – 34 din Legea nr. 47/1992, sunt cele ce urmează: a) Propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României, împreună cu dovezile pe care aceasta se întemeiază, se trimit în copie Curţii Constituţionale de preşedintele care a condus şedinţa comună a celor două Camere; b) Preşedintele Curţii Constituţionale, primind cererea, va desemna 3 judecători ca raportori, câte unul dintre judecătorii numiţi de Camera Deputaţilor, de Senat şi de Preşedintele României, care efectuează toate investigaţiile necesare; c) Avizul cu privire la suspendarea din funcţie a Preşedintelui României se emite de plenul Curţii Constituţionale, cu votul majorităţii judecătorilor Curţii, pe baza dezbaterii raportului prezentat de cei 3 judecători desemnaţi în acest scop, a propunerii de suspendare, a dovezilor şi a investigaţiilor făcute; d) Preşedintele este încunoştinţat asupra datei fixate pentru dezbatere, el putând da explicaţii cu privire la faptele ce i se impută;

133 A se vedea Avizul consultativ al Curţii Constituţionale, nr. 1 din 5 iulie 1994.

e) Avizul Curţii Constituţionale se comunică preşedinţilor celor două Camere şi Preşedintelui României.

Capitolul V ACTELE CURŢII CONSTITUŢIONALE

Secţiunea l-a CATEGORII DE ACTE ŞI NATURA LOR JURIDICĂ

275. Categorii de acte ale Curţii Constituţionale. Art. 145 şi art. 144, alin. 1, litera „f" din Constituţie menţionează, numindu-le, numai două categorii de acte ale Curţii Constituţionale: decizia şi avizul consultativ. Art. 13, alin. 1 din Legea nr. 47/1992 menţionează însă trei categorii de acte – decizii, hotărâri şi avize – arătând totodată atribuţiile în legătură cu care se pronunţă acele acte:

7°. Decizii, în cazurile în care: a) Se pronunţă asupra constituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora, precum şi asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei; b) Se pronunţă asupra constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului; c) Hotărăşte asupra excepţiilor ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti privind neconstituţionailtatea legilor şi a ordonanţelor; d) Hotărăşte asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic;

2°. Hotărâri, în cazurile în care: a) Veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului; b) Constată existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României şi comunică cele constatate Parlamentului şi Guvernului; c) Veghează la respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi confirmă rezultatele acestuia; d) Verifică îndeplinirea condiţiilor pentru exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni;

3°. Avize consultative pentru propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României.

Legea organică indică şi soluţiile pe care le pot cuprinde unele dintre actele arătate: „constatarea neconstituţionalităţii legii" (art. 20, alin. 2); „constatarea neconstituţionalităţii unei legi sau a unei ordonanţe" (art. 26, alin. 1); „admiterea contestaţiei" (art. 31, alin. 2); „constatarea împrejurărilor care justifică interimatul" (art. 35). Înşiruirea exhaustivă a acestor soluţii nu era nici posibilă, nici necesară, ţinând seama pe de o parte de specificitatea justiţiei constituţionale, de diversitatea şi particularitatea atribuţiilor pe care ea le exercită, dar şi de posibilitatea receptării, adecvate, a normelor de drept comun.

Categoria de acte controversată rămâne cea a „hotărârilor". Şi aceasta, din cel puţin următoarele motive: legea organică excede astfel prevederilor constituţionale; obiectul unor hotărâri este greu de definit prin dispozitivul acestora; în unele dintre ipotezele rezervate prin lege hotărârii, adoptarea acesteia este inutilă; caracterul interimar al hotărârii, între decizii şi avize, a determinat calificarea lor contradictorie, fie ca varietate a deciziilor, fie ca varietate a avizelor134, având în vedere desigur şi efectele lor.

276. Natura juridică a actelor Curţii Constituţionale. Art. 145, alin. 2 din Constituţie spune doar că „deciziile Curţii Constituţionale

sunt obligatorii şi au putere numai pentru viitor". Această prevedere constituţională nu este îndeajuns de sugestivă pentru a determina natura juridică a actelor Curţii Constituţionale. Mai sugestiv însă rămâne poate faptul că, în secţiunea a 2-a a Legii nr. 47/1992, secţiune intitulată „procedura jurisdicţională", sunt cuprinse „deciziile" adoptate de Curtea Constituţională în exercitarea controlului constituţionalităţii legilor înainte de promulgare, a controlului constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului, pentru soluţionarea excepţiilor de neconstituţionalitate, pentru rezolvarea contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic, „hotărârile" pronunţate în legătură cu sufragiul prezidenţial şi cele în

134 Distincţia pe care Legea nr. 47/1992 o face între deciziile şi hotărârile Curţii Constituţionale nu este în măsură, din punct de vedere al semnificaţiei juridice, să distanţeze dispoziţiile ei de concepţia de bază a Constituţiei din 1991. (T. Drăganu, op. cit., p. 260). Cât priveşte efectele juridice ale hotărârii Curţii Constituţionale, ele trebuie apreciate nuanţat, în funcţie de situaţiile în care intervin. Astfel, ele nu pot depăşi efectele juridice ale unui aviz dacă intervin în exercitarea atribuţiilor de la art. 144, literele „e", „Ig" şi „h" din Constituţie – adică, constatarea existenţei împrejurărilor care justifică interimatul, asigurarea respectării procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi confirmarea rezultatelor acestuia, verificarea îndeplinirii condiţiilor pentru exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni. (I. Muraru, op. cit., p. 104.) legătură cu interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României, dar şi „avizul" pentru propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României. Sunt cuprinse însă într-o secţiune distinctă, aşadar nu în cadrul „procedurii jurisdicţionale", deciziile ce s-ar pronunţa asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei.

Indiferent cum vom judeca reglementarea în cele ce urmează, un paradox legislativ nu poate trece neobservat: includerea „avizelor consultative" în categoria actelor puse sub semnul „procedurii jurisdicţionale" şi excluderea unora dintre decizii din cadrul acestei proceduri.

Cât priveşte natura juridică a actelor Curţii Constituţionale, considerăm următoarele135: a) Deciziile pronunţate asupra constituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora, nu sunt acte jurisdicţionale, înzestrate cu puterea lucrului judecat; b) Nu sunt

asemenea acte deciziile pronunţate în legătură cu un proiect sau o propunere de revizuire a Constituţiei; c) De asemenea, nici deciziile asupra constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului; d) Hotărârea prin care se constată existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României nu rezolvă un litigiu constituţional, aşa încât ea este un simplu act de constatare, în unele situaţii, un aviz, în orice caz nu un act de jurisdicţie; e) Caracter de aviz are şi hotărârea prin care se verifică îndeplinirea condiţiilor iniţiativei populare; f) Au caracterul unor veritabile acte de jurisdicţie şi sunt înzestrate cu puterea lucrului judecat deciziile Curţii Constituţionale pronunţate asupra excepţiilor de neconstituţionalitate, deciziile asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic, hotărârile prin care se rezolvă contestaţiile în cadrul sufragiului preşedinţial, hotărârile prin care s-ar rezolva contestaţiile în cadrul procedurii referendare.

În toate celelalte situaţii, efectele specifice şi diferite ale actelor Curţii Constituţionale trebuie deduse, în opinia noastră, nu din „autoritatea lucrului judecat", ci din caracterul lor „obligatoriu".

Pe larg, a se vedea: I. Deleanu, Justiţia constituţională, cât. Supra, p. 349 şi urm.

Secţiunea a 2-a TIPURILE DE DECIZII

277. Tipologizarea deciziilor. Atribuţiile Curţii Constituţionale sunt – cum s-a putut constata – diverse şi complexe, iar exercitarea lor inculcă procedurii care, dincolo de notele lor comune, prezintă şi semnificative particularităţi. Totuşi, exceptând ceea ce este de exceptat, art. 145 din Constituţie, referindu-se la actele Curţii Constituţionale, indică „deciziile" şi precizează că ele sunt obligatorii şi au putere numai pentru viitor. Nimic altceva, nici în Constituţie, nici în legea organică, nici măcar în Regulamentul Curţii despre tipurile de decizii susceptibile de adoptare şi adecvate diferitelor situaţii de constituţionalitate sau de neconstituţionalitate. Tipologizarea deciziilor nici n-ar fi fost însă posibilă, datorită varietăţii lor, şi nici oportună, ermetizând astfel formele de exprimare ale Curţii Constituţionale.

Tipologizarea deciziilor poate fi totuşi realizată, având ca termen de referinţă diferite criterii. Astfel, în funcţie de obiectul lor s-ar putea identifica: decizii care au ca obiect constituţionlitatea legilor, înainte de promulgarea acestora; decizii care au ca obiect

constituţionalitatea regulamentelor Parlamentului; decizii care au ca obiect excepţia de neconstituţionalitate; decizii care privesc constituţionalitatea unui partid politic; decizii asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei. Este însă o tipologizare prea puţin semnificativă, ea evocând mai ales atribuţiile Curţii Constituţionale, mai puţin – ca să zicem aşa – „conduita" concretă a acesteia în diferite situaţii de contencios constituţional. Tipologizarea deciziilor Curţii Constituţionale s-ar putea face şi pornind de la conţinutul dispozitivului, de la ceea ce prin el se dispune: „constatarea neconstituţionalităţii"; „constatarea constituţionalităţii"; „respingerea" sau „admiterea" excepţiei de neconstituţionalitate; „respingerea" sau „admiterea" contestaţiei etc. Aceeaşi soluţie este însă comună pentru situaţii diferite, specifice prin problematica de constituţionalitate invocată, aşa încât o asemenea tipologizare este prea puţin sugestivă.

Mai complexă însă ne-ar apare clasificarea deciziilor pornind de la „întinderea" sancţiunii de neconstituţionalitate: a) Decizii prin care se constată sau se „declară" neconformitatea „totală" a prevederilor legale cu dispoziţiile Constituţiei; b) Decizii prin care se declară neconformitatea parţială136.

O altă clasificare a deciziilor, care pune în valoare „conduita" concretă a Curţii Constituţionale, activitatea ei creatoare – în limitele permise de Constituţie – când este chemată să dea soluţii unor probleme complexe de constituţionalitate şi adeseori inedite, se realizează prin gruparea deciziilor în două mari categorii: a) Decizii prin care, pur şi simplu, se constată constituţionalitatea sau neconstituţionalitatea – „deciziile simple" sau „extreme"; b) Decizii prin care se constată constituţionalitatea sau neconstituţionalitatea, dar cu anumite rezerve – „deciziile intermediare" 137.

278. Deciziile simple sau, cum mai sunt numite, „deciziile extreme" sunt cele prin care, după caz, dispoziţiile legale criticate pentru neconstituţionalitate sunt declarate constituţionale sau neconstituţionale. Este, într-adevăr, o soluţie „simplă" şi „extremă".

Curtea Constituţională a adoptat asemenea decizii, înscriind în dispozitivul acestora138 declaraţia ei pozitivă de constituţionalitate139, constatând că dispoziţiile atacate sunt constituţionale140, că sunt conforme cu Constituţia141 sau că ele nu

136 A se vedea: D. Rousseau, Droit de contentieux constitutionnel, cât. Supra, p. 131.

137 A se vedea: J. Claude Escarras, rapport, în voi. L'exception d'îneconstitutionnalité, cât. Supra, p. 33 – 35; D. Rousseau, op. cit., p. 131 – 134; Annuaire International de Justice Constitutionnelle, III, Economică, Paris, 1989, p. 39 (raportul spaniol); p. 150 – 151 (raportul francez); p. 172 – 174 (raportul italian); p. 204 – 205 (raportul portughez); J.M. Cardoso da Costa, raport general în „Annuaire…", p. 27; V.M. Ciobanu, Consideraţii referitoare la deciziile ce se pot pronunţa ca urmare a exercitării controlului de constituţionalitate, în „Dreptul", 1994, nr. 5 – 6, p. 19 şi urm.

138 Curtea Constituţională s-a ataşat astfel sistemului din Germania, Polonia, Turcia, Franţa, Irlanda, unde o asemenea declaraţie este cuprinsă în dispozitiv. Într-un alt sistem, cel din Spania, Austria, Italia, Belgia, declaraţia pozitivă de constituţionalitate rezultă din motivare.

139 Soluţia nu este expres prevăzută de lege, dar ea se deduce din faptul că pentru ipoteza contrară legea se referă la „constatarea neconstituţionalităţii". (V. M. Ciobanu, op. cit., p. 19.

140 De exemplu: Decizia nr. 3 din 30 iunie 1992, în CD., p. 21; Decizia nr. 5 din 14 iulie 1992, în CD., p. 35; Decizia nr. 25 din 5 mai 1993, în CD., p. 55; Decizia nr. 34 din 24 iunie 1993, în CD., p. 61; Decizia nr. 43 din 8 iulie 1993, în CD., p. 73; Decizia nr. 47 din 15 septembrie 1993, în CD., p. 77; Decizia nr. 74 din 13 iulie 1994, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 189 din 22 iulie 1994.

141 Decizia nr. 19 din 18 aprilie 1993, în C.D., p. 172.

Contravin Constituţiei142. Dacă decizia are ca obiect rezolvarea unei excepţii de neconstituţionalitate, odată cu constatarea constituţionalităţii se respinge şi excepţia143.

Curtea Constituţională a adoptat de asemenea decizii cuprinzând „declaraţia ei negativă" de neconstituţionalitate, fără nicio altă menţiune144. Observam însă că modul de formulare a dispozitivului nu este acelaşi, uneori vorbindu-se despre „constatarea neconstituţionalităţii" 145 – preluându-se sintagma de la art. 26, alin. 1 din Legea nr. 47/1992 – cum, credem, este corect, alteori şi cel mai adesea despre „declararea neconstituţionalităţii" 146.

279. Deciziile intermediare se situează între extremele arătate: „declaraţia pozitivă" şi „declaraţia negativă", căutând parcă, urmând sfatul Stagiritului, soluţia mediană, potrivită circumstanţelor. Sunt decizii flexibile prin excelenţă dar, din acest motiv, şi susceptibile de

ascuţite controverse.

Între aceste decizii, menţionăm:

A °. Deciziile interpretative, acelea prin care, fără a se declara neconstituţionalitatea, instanţa de justiţie constituţională atribuie normelor criticate o anumită semnificaţie, un sens care le-ar face compatibile cu Constituţia, pe calea interpretării acelor norme şi în considerarea motivelor arătate. Decizia interpretativă nu absolutizează deci constituţionalitatea sau neconstituţionalitatea, ci o relativizează prin sintagma „în măsura în care", „dacă şi în condiţiile în care" etc. Pe scurt, decizia interpretativă este o decizie de conformitate sub rezervă147. Ea poate fi neutralizantă, constructivă sau directivă148.

142 Decizia nr. 44 din 8 iulie 1993, în CD., p. 104.

143 De exemplu: Decizia nr. 19 din 8 aprilie 1993, în CD., p. 172; Decizia nr. 26 din 23 martie 1994, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 143 din 6 iunie 1994.

144 în unele sisteme, constatarea neconstituţionalităţii este însoţită de declararea nulităţii prevederilor obiectate (Germania, Spania, Turcia); în altele (Austria), constatarea neconstituţionalităţii este însoţită de revocarea respectivelor prevederi; în fine, alteori se dispune anularea dispoziţiilor a căror neconstituţionalitate a fost constatată (Italia, Belgia).

145 Decizia nr. 22 din 21 aprilie 1993, în CD., p. 189.

146 De exemplu: Decizia nr. 4 din 3 iulie 1992, în CD., p. 29; Decizia nr. 6 din 11 noiembrie 1992, în CD., p. 42; Decizia nr. 6 din 25 februarie 1993, în CD., p. 49.

147 D. Rousseau, op. cit., p. 131.14SIbidem, p. 131 – 134.

Curtea Constituţională a recurs la pronunţarea unor decizii interpretative149, asumându-şi explicit această funcţie, dar, în acelaşi timp, şi mărginind-o.

2°. Deciziile manipulative sunt mai mult decât deciziile de interpretare pură şi simplă, ele propunându-şi să transforme semnificaţia legii, pentru a nu lăsa un „vid juridic" cu consecinţe păgubitoare" 150. Acest tip de decizii se poate prezenta în mai multe forme:

A. Decizii de admitere sau de respingere parţială a obiecţiunii de neconstituţionalitate: a) Admiterea sau respingerea poate fi „cantitativă", privind neconstituţionalitatea unor reglementări; b)

Admiterea sau respingerea poate fi „calitativă" sau mai adecvat exprimându-ne, ea poate fi „textuală", întrucât vizează cuvinte, locuţiuni, sintagme, deci formularea legii, conceptele cu care ea operează151.

B. Deciziile aditive reprezintă „forma negativă", după o opinie152, a celor de admitere sau de respingere parţială, întrucât ceea ce se sancţionează, sub motiv de neconstituţionalitate, nu este ceea ce „legea spune", ci „tăcerea" ei sau faptul că ea „spune mai puţin decât trebuia". Decizia aditivă sancţionează aşadar o omisiune a legiuitorului; neconstituţionalitatea priveşte acea parte din reglementarea supusă controlului care „nu prevede ceea ce trebuia prevăzut" 153.

149 Uneori, interpretarea s-a realizat în motivare (Decizia nr. I din 30 iunie 1992, în CD., p. 7 şi urm., nr. 5 – 7); alteori, prin chiar dispozitiv (Decizia nr. 19 din 8 aprilie 1993, în CD., p. 158 şi urm., nr. 2 – 10). A se vedea, de asemenea: Decizia nr. 19 din 8 aprilie, cât. Supra, în CD., p. 170, nr. 16; Decizia nr. 1 din 30 iunie 1992, cât. Supra, în CD., p. 9, nr. 9.

A se vedea: J.

— Claude Escarras, op. cit., p. 34 – 35.

151 Decizia nr. 6 din 11 noiembrie 1992, în CD., p. 42; Decizia nr. 33 din 26 mai 1993, în CD., p. 213, nr. 47; Decizia nr. 1 din 12 ianuarie 1993, în CD., p. 120, nr. 2; Decizia nr. 64 din 2 iunie 1994, în Monitorul Oficial" al României, nr. 177 din 12 iulie 1994.

152 J.

— Claude Escarras, op. cit., p. 35.

153 De exemplu, în sistemul german, obiectul controlului îl poate constitui şi omisiunea legislativă, dacă legiuitorul a fost obligat expres prin Constituţie să edicteze norma într-un termen stabilit; în sistemul portughez, recursul abstract prin Provedor de Justica (ombudsman) poate avea ca obiect şi omisiunea de a edicta norme. (Pe larg, a se vedea: Le recours des particuliers devant le juge

Curtea Constituţională nu a practicat asemenea decizii, considerând, se pare, deşi nu a spus-o explicit, că, în termenii art. 144 din Constituţie, ea exercită controlul a priori şi a posteriori numai asupra legilor, nu şi asupra „scadenţelor legislative". Totuşi, uneori, Curtea Constituţională a evocat necesitatea unor reglementări154.

C. Deciziile apelative sau uneori numite „decizii-legi", „decizii de

delegare", „para-legislative", prin care instanţa de justiţie constituţională, constatând caracterul incomplet al unei legi determinate ori faptul că o lege în vigoare poate deveni neconstituţională, indică organului legislativ ce trebuie să facă sau îl solicită să abroge ori să modifice reglementarea în vigoare155. Denumite, în Italia, „decizii-sfatuitoare", iar în Franţa „decizii obiectivante", ele sunt neîndoielnic cele mai expuse observaţiilor critice, putând sugera imixtiunea instanţei în domeniul „sacru" al organului legiuitor. Totuşi, practica Le-a făcut loc156, iar faţă de posibilele observaţii critice un corectiv s-ar putea aduce: apelul nu semnifică activitate legiuitoare, iar legiuitorul este liber să decidă157. Faptul că, uneori, Parlamentului i se stabileşte un termen pentru a acţiona, nu trebuie privit ca o încălcare a principiului separaţiei puterilor, colaborarea dintre legiuitor şi judecătorul constituţional fiind esenţială pentru funcţionarea sistemului constituţional, în condiţiile în care legislaţia are funcţia de actualizare şi concretizare a Constituţiei158. Asemenea decizii implică însă, adeseori, acceptarea tranzitorie a unei situaţii care apare ca neconstituţională.

Constitutionnel, sous la direction de Francis Delperee, Economică, Bruyland, Paris, 1991, p. 155 şi urm.)

154 Decizia nr. 19 din 8 aprilie 1993, în CD., p. 170, nr. 15; Decizia nr. 38 din 7 iulie 1993, în CD., p. 243 – 244, nr. 12. (Legea nr. 73/1993 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Legislativ a fost, în sfârşit, publicată în „Monitorul Oficial" al României, nr. 260 din 5 noiembrie 1993. La data de 1 septembrie 1994 acest organ, de stringentă urgenţă, nu era încă constituit.)

155 A se vedea: J.

— Claude Escarras, op. cit., p. 35; J.C. Béguin, Le controle de la constitutionnalité des lois en République d'Allemagne, Economică, Paris, 1982, p. 266.

156 îndeosebi în practica Tribunalului Constituţional de la Karlsruhe. A se vedea: „Annuaire…", III, 1987, cât. Supra, raportul german, p. 43 – 44.

157 J.M. Cardosa da Costa, op. cit., p. 30.

158 V.M. Ciobanu, op. cit., p. 24. În acelaşi sens: J.C. Béguin, op. cit., p. 273.

D. Deciziile substitutive sunt cele prin care se apreciază constituţionalitatea în raport de ceea ce legea „spune", deşi ea trebuia

să reglementeze altceva. Aşadar, în cadrul controlului de constituţionalitate, instanţa indică norma ce trebuie s-o înlocuiască pe cea care a făcut obiectul controlului, pentru ca principiul constituţional încălcat să fie respectat. Una dintre deciziile Curţii Constituţionale, fără a se suprapune cu totul deciziilor substitutive, pare a se apropia de acestea15.

E. Deciziile constructive sunt cele prin care, în cadrul controlului a priori, odată cu soluţia pronunţată asupra constituţionalităţii, instanţa enunţă şi unele principii care trebuie avute în vedere pentru ca reglementarea să fie conformă Constituţiei160.

F. Deciziile-complement al legii se caracterizează prin aceea că prin ele se deduc din Constituţie norme care să completeze o lege ordinară atacată pentru neconstituţionalitate, astfel încât aceasta să devină constituţională161. Credem că am putea exemplifica evocând o decizie prin care, în legătură cu contenciosul administrativ, Curtea a conchis că sunt supuse instanţelor de contencios administrativ şi cazurile în care „ilegalitatea actului priveşte nerespectarea a însăşi legii fundamentale, fiind emis prin exces de putere, adică cu depăşirea limitelor şi condiţiilor de exercitare a competenţei organului emitent şi chiar dacă ilegalitatea unui asemenea act se invocă prin intermediul excepţiei de neconstituţionalitate" 162.

G. Deciziile integrative, adiţionale sau cumulative163, sunt cele prin care se extinde aplicarea unor reglementări la situaţii neavute în vedere de ele.

159 Decizia nr. 35 din 1 iulie 1993, în C.D., p. 215 – 220, nr. 2 – 7. Cu privire la deciziile substitutive, a se vedea în „Annuaire…", III, 1987, cât. Supra, raportul italian, p. 177 – 178, şi raportul portughez, p. 209 – 210.

L60 Ibidem, raportul spaniol, p. 107 – 108.

161 A se vedea în „Annuaire…", III, 1987, cât. Supra, raportul austriac, p. 75 – 77.

162 Decizia nr. 33 din 19 aprilie 1994, în „Monitorul Oficial" al României, nr. 170 din

6 iulie 1994.

163 A se vedea în „Annuaire…", III, 1987, cât supra, raportul italian, p. 17 – 7 – 178, raportul portughez, p. 209 – 210.

TABLE DES MAT – lfe RES

Titre Ier – DETERMINATIONS ET ATTRIBUTS DE L'ETAT

ROUMAIN CONTEMPORAIN
Chapitre f (un) – L'ETAT
Section 1* (un) – NOTION, CRITERES ET ESSENCE DE L'ETAT
112. Notion „d'Etat", p. 5; 113. Criteres de l'état, p. 8; 114. Essence de l'état, p. 8
Chapitre II – ELEMENTS CONSTITUŢIFS DE L'ETAT Section 1" * – LA NATION
115. Dimension démographique et psychologique de l'état, p. 13;
116. Probleme des minorites, p. 15; 117. Garanţies du droit! l'identité\par p. 17; 118. Convention – cadre pour la protection des minorites nationales, p. 19 Section 2 – LA CITOYENNETE
119. Notion de citoyennete, p. 25; 120. Nature juridique de la citoyennete, p. 26; 121. Principes de la răglementation de la citoyennete roumaine, p. 28;
122. Manieres d'obtenir et de perdre la citoyennete roumaine, p. 30;
123. Procbdure d'acorder la citoyennetă roumaine (art. 12 – 21) et procădure du retrăit ou, selon le caz, de l'approbation de renoncer! la citoyennete roumaine, p. 38; 124. Droits et obligations spbcifiques! la condition de citoyen roumain, p. 39
Section 3 – TERRITOIRE
125. Notion et nature juridique du territoire, p. 40; 126. Elements constituţifs du territoire, p. 43; 127. Delimitation du territoire, p. 44;
128. Organisation administrative du territoire, p. 46
Section 4 – AUTORITE POLITIQUE EXCLUSIVE OU SOUVERAINE
129. Immanence de cel element constituţif de l'état, p. 47;
130. Autorită politique ou souverainetă? P. 48 Chapitre III – ATTRIBUTIONS DE L'ETAT ROUMAIN
131. Enumeration, p. 49
Section lui – ETAT SUVERAIN ET INDEPENDENT
132. Hypostases de la souverainete dbmocratique, p. 49; 133. La Roumanie – Etat souverain et indâpendant, p. 52; 134. Contenu de la souverainetd et ses limitfes, p. 54
Section 2 – ETATUNITAIRE ET INDIVISIBLE
135. Structure d'Etat, p. 56; 136. Deconcentration et descentralisation, p. 58 Section 3 – ETAT REPUBLICAIN

137. Forme republicaine de gouvernement, p. 61; 138. Determinations constitutionnelles de la forme de gouvernement en Roumanie, p. 65 Section 4 – ETAT DE DROIT

139. Notion et exigences de l'état de droit, p. 67; 140. Garanţies pour satisfaire aux exigences de l'litat de droit, p. 70 Section 5 – ETAT SOCIAL

141. Connotation du concept „Etat social", p. 71; 142. Prerogatives sociales de l'état, p. 73 Section 6 – ETAT PLURALISTE

143. Conceptions du „pluralisme", p. 74; 144. Le pluralisme – comme fondement et caractăristique de la democraţie constitutionnelle, p. 76; 145.

Forces politiques et intermediaires, p. 78; 146. Les lois des partis politiques, p.80 Section 7 – ETAT DEMOCRATIQUE

147. Connotation du concept de „democraţie", p. 83; 148. Reperes de la democraţie constitutionnelle, p. 84

Titre II – CONSTITUTION DE LA ROUMANIE ET

STATUT CONSTITUTIONNEL DE L'HOMME ET DU CITOYEN

Chapitre Ier – LA CONSTITUTION ET LA CONSTITUTIONNALITÉ

Section l re – PROCESSUS CONSTITUTIONNEL

149. Significations de la Constitution, p. 86; 150. „Operation constituante", p. 89; 151. Procedure d'adoption de la Constitution, p. 93; 152. Traits de la Constitution, p. 96; 153. Structure de la Constitution, p. 98;

154. R6 vision de la Constitution, p. 99 Section 2 – LA CONSTANTJTIONNALITÉ

155. Le principe de la 16 galite et le principe de la constitutionnalité, p. 103; 156. „Le Bloc constitutionnel", p. 108; 157. Controle de la constitutionnalité, p. 113

Chapitre II – STATUT CONSTITUTIONNEL DE L'HOMME ET DU

CITOYEN Section lire – DROITS, LIBERTES ET OBLIGATIONS FUNDAMENTAUX

158. Preliminaires, p. 114; 159. Principes de la reglementation des droits et des libertes fundamentaux, p. 116 Section 2 – CLASSIFICATION DES DROITS, DES LIBERTES ET DES

OBLIGATIONS

160. Criteres de classification, p. 129; 161. Classification, p. 131 Section 3 – SIGNES DISTINCTIFS ET GARANŢIES DES DROITS ET DES

LIBERTES FUNDAMENTAUX

162. Droits et libertăs qui protegent l'etre humain comme entit6 biologique, p. 132; 163. Droits et libertes qui protegent la personne, correlation sociale dans la consideration de l'appartenance! l'état roumain, p. 141;

164. Droits et libertes de la personne, dans ses rapports avec la sociătl ou l'état, exerces de regie individuellement, p. 145;

165. Droits des collectivites de personnes, p. 177 Section 4 – DEVOIRS FUNDAMENTAUX

166. Reglementation constitutionnelle des devoirs fundamentaux, p. 181;

167. Devoirs qui decoulent des limites de l'exercice des droits et des libertes, p. 182

Section 5 – AVOCAT DU PEUPLE

168. Bref historique, p. 183; 169. R6 le et attributions de 1" Avocat du Peuple, p. 184

Section 6 – LE DROIT Î UNE JUSTICE EQUITABLE

170. Premisses et rdglementation, p. 185; 171. Elăments constituţifs du droit! une justice equitable, p. 187; 172. Sphere et limites de la mise en pratique des dispositions de la Convention portant sur un proces equitable, p. 188; 173. Limites de mise en pratique du point de vue matăriel, p. 189.; 174. Garanţies qui decoulent des dispositions de 1 article 6 de la Convention, p. 190

Titre III – SISTEME INSTITUTIONNEL DU POUVOIR

Chapitre Ier – AUTORITES PUBLIQUES Section 1* (un) – FORMESINSTTTIJTIONNALISEES

175. Categories d'autorite's publiques – comme formes institutionnalisdes du sisteme du pouvoir, p. 195; 176. Structure du sisteme, p. 199 Chapitre II – TITULAIRE DE LA SOUVERATNETE – LE PEUPLE Section 1* (un) – ORGANISATION JURIDIQUE ET POLITIQUE DU PEUPLE

177. La categorie de peuple, p. 206; 178. Organisation du peuple, p. 207 Section 2 – CORPS ELECTORAL

179. Notion, condition, structure et organisation du corps electoral, p. 209; 180. Attributs du vote, p. 209 Chapitre II – EXERCICE DE LA SOUVERAINETE Section lăre – FORMES D'EXERCICE DE LA SOUVERAINETE

181. Le vote et rbligibilit6, p. 210; 182. Le Referendum, p. 213 Section 2 – ELECTIONS

183. Listes ălectorales, p. 215; 184. Circonscriptions de vote, p. 216; 185.
Sections de vote, p. 216; 186. Bureaux electoraux, p. 217;
187. Propagande ălectorale ou „campagne ălectorale", p. 217;
188. Operation des blections et contreble de să 16 galită, p. 218.
Titre IV – LE PARLEMENT
Chapitre Ier – DROIT PARLEMENTAIRE Section lăre – NOTION DE DROIT PARLEMENTAIRE
189. Definition du droit parlementaire, p. 220.190. Principes du droit parlementaire, p. 222
Section 2 – SOURCES DU DROIT PARLEMENTAIRE
191. Sources écrites, p. 224; 192. Sources coutumières, p. 229; Chapitre II – STATUT DES PARLEMENTAIRES Section l re – MANDAT PARLEMENTAIRE
193. Nature juridique du mandat parlementaire, p. 230;
194. Duree du mandat parlementaire, p. 232
Section 2 – PROTECTION DU MANDAT PARLEMENTAIRE 195. Incompatibilités, p. 235; 196. Immunitâs, p, 236;
197. Indemnite's ou d'autres formes d'appui materiei, p. 239;
198. Regime disciplinaire, p. 240; 199. Droits et obligations du Parlement, p. 241
Chapitre III – STRUCTURE, ORGANISATION ET
FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT Section lire – STRUCTURE DU PARLEMENT
200. Bicameralisme, p. 244; 201. Structure bicamerale du Parlement, p. 246; Section 2 – ORGANISATION DU PARLEMENT
202. Organes directeurs des assemblees, p. 249; 203. Structures des sâances communes, p. 253; 204. Commissions parlementaires, p. 253; 205.
Groupes parlementaires, p. 261 Section 3 – FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT
206. Legislature, session et seance, p. 264; 207. Ordre du jour, p. 267;
208. La seance et les dăbats, p. 268; 209. Le vote, p. 270 Chapitre IV – FONCTIONS DU PARLEMENT
210. Sisteme des fonctions du Parlement, p. 272 Section l re – FONCTION D'INFORMATION
211. Necessite de l'information et moyens d'information, p. 275;

212. Information sur l'initiative des citoyens – Ies requâtes, p. 276; 213. Information sur l'initiative des parlementaires, p. 278; 214. Information sur l'initiative des Chambres et de ses organes internes, p. 279; 215. Information du Parlement sur l'initiative du Gouvernement, p. 281

Section 2 – FONCTION DE CONTROLE ET SANCTIONS DU CONTR6LE 216. Procbdures et moyens de contrele, p. 282; 217. Procădures et moyens de controle, auxquels d'une maniere obligatoire ou aleatoire, on leur associe des sanctions politiques ou penales, p. 284

Section 3 – FUNCTION DELIBERATIVE

218. Actes juridiques du Parlement, p. 296; 219. Rapport entre les lois et les arretes du Gouvernement, p. 298; 220. Actes du Parlement exclusivement politiques, p. 300; 221. La loi – Ies criteres de la loi ou la deâmition de la loi, p. 300; 222. Procedure legislative ordinaire commune ou habituelle. Logique interne et structure de la procedure legislative, p. 304;

223. Procedure legislative complementaire – reexamen de la loi, p. 314;

224. Procedures legislatives speciales, p. 316; 225. Procedure exceptionnelle de substitution, delegation legislative, p. 324; 226. Nature juridique des ordonnances, p. 327

Titre V – LE PRESIDENT DE LA ROUMANIE

Chapitre Ier – ROLE DU PRESIDENT ET MANDAT PRESIDENTIEL Section lire – ROLE DU PRESIDENT

227. Executif dualiste, p. 330; 228. Fonctions du President. P. 331 Section 2 – MANDAT PRESIDENTIEL

229. Obtention du mandat prăsidentiel, p. 335; 230. Vocation pour le mandat presidentiel, p. 338; 231. Duree du mandat presidentiel, p. 340;

232. Vacance de la fonction de Prăsident de la Roumanie et întărim de la fonction, p. 341

Section 3 – STATUT DU MANDAT PRESIDENTIEL ET DE LA FONCTION DE PRESIDENT

233. Protection du mandat presidentiel, p. 344; 234. Responsabilii politique et juridique du President, p. 345

Chapitre II – ATTRIBUTIONS DU PRESIDENT DE LA ROUMANIE ET ACTES EMIS DANS LEUR EXERCICE

Section l"* – ATTRIBUTIONS DU PRESIDENT DE LA ROUMANIE

235. Classifications des attributions, p. 349; 236. Attributions pour 1 exercice desquelles les actes et les faits presidentiels sont soumis! des conditions externes, p. 350; 237. Attributions pour l'exercice desquelles les actes ou les faits du president ne sont pas soumis! aucune condition extérieure, p. 356

Section 2 – ACTES DU PRESIDENT DE LA ROUMANIE

238. Actes juridiques, p. 358; 239. Est-il possible le controle des decrets par des instances de contentieux administratif? P. 359

Titre VI – AUTORITE JUDICIAERE

Chapitre Ier – INSTANCES JUDICIAIRES Section 1* (un) – CATEGORIES D'INSTANCES ET PRINCIPES DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE

240. Preliminaires, p. 361; 241. Principes de l'organisation juridiciaire, p. 361 Section 2 – INDEPENDENCE DES JUGES

242. Consacration et garanţies, p. 364; 243. Conséquences de

l'indbpendance des juges, p. 364 Section 3 – STATUT DU MAGISTRAT

244. Constitution du corps des magistrats, p. 366; 245. Garanţies de l'independence, de Timparţialite, de l'intdgrite et de la dignite du juge, p. 367

Chapitre II – ACTE JURJDICTIONNEL Section lin – CRITERES DE L'ACTE JUREDICTIONNEL

246. Critere formei, p. 370; 247. Critere matbriel, p. 372; 248.

Conjonction des deux criteres, p. 373

Titre VII – LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Chapitre Ier – ORGANISATION ET STRUCTURE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE r

Section lăre – ORGANISATION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE 249. Fondement lăgistatif d'organisation de la Cour Constitutionnelle, p. 375; 250. Structure de la Cour Constitutionnelle, p. 376; 251. Conditions de nomination et procedure de nomination des juges de la Cour Constitutionnelle, p. 382;

252. Mandat du juge de la Cour Constitutionnelle, p. 383;

253. Organisation interne de la Cour Constitutionnelle, p. 386 Section 2 – STATUT DU JUGE

254. Attributs du juge constitutionnel – independence et inamovibilite, p. 387; 255. Imparţialite du juge constitutionnel et ses garanţies, p. 389;

256. Responsabilite du juge de la Cour constitutionnelle, p. 396 Chapitre II – ATTRIBUTIONS DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE Section lire – CATEGORIES D'ATTRIBUTIONS

257. Enumeration, p. 399; 2581. Critere de la classification et classification des attributions de la Cour Constitutionnelle, p. 402

Chapitre III – ATTRIBUTIONS DE CONTROLE EXERCEES PAR LA

COUR CONSTITUTIONNELLE Section rre – CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITÉ

259. Formes du controle de constitutionnalité, p. 404; 260. Controle de la constitutionnalité des lois, avânt leur promulgation, p. 404; 261. Controle de la constitutionnalité des reglements du Parlement, p. 412; 262. Solution de l'exception d'îneconstitutionnalité, p. 416; 263. Jugement des contestations qui ont comme objet la constitutionnalité d'un parţi politique, p. 429; 264. Controle de la constitutionnalité des inițiatives de revision de la Constitution, p. 431 Section 2 – CONTROLE SUR LES ELECTIONS PRESIDENTIELLES

265. Objet du controle et techniques de controle, p. 436; 266. Arrets de la Cour Constitutionnelle, p. 440 Section 3 – CONTROLE DU RESPECT DE LA PROCEDURE POUR

L'ORGANISATION ET LE DEROULEMENT DU REFERENDUM ET CONFIRMATION DE SES REZULTATS

267. Le referendum dans le sisteme constitutionnel roumain, p. 450; 268. Attributions de la Cour Constitutionnelle portant sur le referendum, p. 450 Section 4 – CONTROLE SUR LA REUNION DES CONDITIONS POUR L'EXERCICE DE L'INITIATIVE LEGISLATIVE PAR LES CITOYENS

269. Inițiative legislative populaire, p. 452; 270. Attributions de la Cour Constitutionnelle, p. 453 Chapitre IV – ATTRIBUTIONS CONSULTATIVES DE LA COUR

CONSTITUTIONNELLE

Section lire – ATTRIBUTIONS PORTANT SUR L'INTERIM PRESIDENTIEL 271. Cessation du mandat presidentiel et l'interim, p. 454; 272. Avis de la Cour Constitutionnelle, p. 455

Section 2 – ATTRIBUTIONS PORTANT SUR L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE DU PRESIDENT DE LA ROUMANIE

273. Suspension de la fonction du President de la Roumanie, p. 457; 274. Avis de la Cour Constitutionnelle, p. 458 Chapitre V – ACTES DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Section l re – CATEGORIES D'ACTES ET LEUR NATURE JURIDIQUE

275. Categories d'actes de la Cour Constitutionnelle, p. 459; 276. Nature juridique des actes de la Cour Constitutionnelle, p. 460 Section 2 – TYPES DE DECISIONS

277. Encadrement des decisions dans une typologie, p. 462; 278. Decisions simples, p. 463; 279. Decisions intermediaires, p. 463

TABLA DE MATERII

Titlul I – DETERMINĂRILE ŞI ATRIBUTELE STATULUI ROMÂN CONTEMPORAN

— Capitolul I – STATUL

— Secţiunea l-a – NOŢIUNEA, CRITERIILE ŞI ESENŢA STATULUI

112. Noţiunea de „stat", p. 5; 113. Criteriile statului, p. 8; 114. Esenţa statului, p. 8

Capitolul II – ELEMENTELE CONSTITUTIVE ALE STATULUI Secţiunea l-a – NAŢIUNEA

115. Dimensiunea demografică şi psihologică a statului, p. 13;

116. Problema minorităţilor, p. 15; 117. Garanţiile dreptului la identitate, p. 17; 118. Convenţia – cadru pentru protecţia minorităţilor naţionale, p. 19 Secţiunea a 2-a – CETĂŢENIA

119. Noţiunea de cetăţenie, p. 25; 120. Natura juridică a cetăţeniei, p. 26 j 121. Principiile reglementării cetăţeniei române, p. 24 iy

122. Modurile de dobândire şi modurile de pierdere a cetăţeniei române, p. 30; 123. Procedura acordării cetăţeniei române (art. 12 – 21) şi procedura retragerii sau, după caz, aprobării renunţării la cetăţenia română, A p. 38; 124. Drepturi şi obligaţii specifice condiţiei de cetăţean român, V p.39 Secţiunea a 3-a – TERITORIUL

125. Noţiunea şi natura juridică a teritoriului, p. 40; 126. Elementele constitutive ale teritoriului, p. 43; 127. Delimitarea teritoriului, p. 44;

128. Organizarea administrativă a teritoriului, p. 46

Secţiunea a 4-a – AUTORITATEA POLITICĂ EXCLUSIVĂ SAU SUVERANĂ

129. Imanenţa acestui element constitutiv al statului, p. 47;

130. Autoritatea politică sau suveranitatea? P. 48 Capitolul III – ATRIBUTELE STATULUI ROMÂN

131. Enumerare, p. 49

Secţiunea l-a – STAT SUVERAN ŞI INDEPENDENT (un)
132. Ipostazele suveranităţii democratice, p. 49; 133. România – stat suveran şi independent, p. 52; 134. Conţinutul suveranităţii şi limitele ei, p. 54
Secţiunea a 2-a – STAT UNITAR ŞI INDIVIZIBIL f135. Structura de stat, p. 56; 136. Desconcentrarea şi descentralizarea, p. 58
Secţiunea a 3-a – STAT REPUBLICAN * 137. Forma republicană de guvernământ, p. 61; 138. Determinări constituţionale ale formei de guvernământ în România, p. 65
Secţiunea a 4-a – STAT DE DREPT
139. Noţiunea şi exigenţele statului de drept, p. 67; 140. Garanţii pentru satisfacerea exigenţelor statului de drept, p. 70
U 475
Secţiunea a 5-a – STAT SOCIAL – 141. Conotaţia conceptului „stat social", p. 71; 142. Prerogativele sociale ale statului, p. 73 Secţiunea a 6-a – STAT PLURALIST
143. Concepţiile „pluralismului", p. 74; 144. Pluralismul – ca fundament şi caracteristică a democraţiei constituţionale, p. 76; 145. Forţele politice şi intermediare, p. 78; 146. Legile partidelor politice, p. 80 Secţiunea a 7-a – STAT DEMOCRATIC
147/. Conotaţia conceptului „democraţie", p. 83; 148. Repere ale democraţiei constituţionale, p. 84
Titlul II – CONSTITUŢIA ROMÂNIEI ŞI STATUTUL CONSTITUŢIONAL AL OMULUI ŞI
CETĂŢEANULUI
Capitolul I – COJS – şi-l JUŢIAJŞIXOJVSŢ
Secţiunea l-a – PROCESUÂTCONSTITUŢÂONAL
149. Semnificaţiile Constituţiei, p. 86; 150. „Operaţiunea constituantă", p. 89 f?! Procedura de adoptare a Constituţiei, p. (93 y52. Trăsăturile Constituţie-P96; 153. Structura Constituţiei, p. 98; lgotevizuirea Constituţiei, p. %99.
Secţiunea-T-i-CONSTTÂUŢIONALITATEA
155. Principiul legalităţii şi principiul constituţionalităţii, p. 103; 156. „Blocul constituţional", p. 108; 157. Controlul Constituţionalităţii, p. 113
Capitolul II – STATUTUL CONSTITUŢIONAL AL OMULUI ŞI CETĂŢEANULUI
Secţiunea l-a – DREPTURILE, LIBERTĂŢILE ŞI ÎNDATORIRILE

FUNDAMENTALE
158. Preliminarii, p. 114; 159. Principiile reglementării drepturilor şi libertăţilor fundamentale, p. 116
Secţiunea a 2-a – CLASIFICAREA DREPTURILOR, A LIBERTĂŢILOR ŞI A
ÎNDATORIRILOR 160. Criterii de clasificare, p. 129; 161. Clasificare, p. 131
Secţiunea a 3-a – SEMNELE DISTINCTIVE ŞI GARANŢIILE
DREPTURILOR ŞI LIBERTĂŢILOR FUNDAMENTALE 162. Drepturi şi libertăţi care ocrotesc fiinţa umană ca entitate biologică, p. 132; 163. Drepturi şi libertăţi care proteguiesc persoana, corelaţie socială în considerarea apartenenţei la statul român, p. 141; 164. Drepturi şi libertăţi ale persoanei, în raporturile ei cu societatea sau cu statul, exercitate de regulă individual, p. 145;
165. Drepturi ale colectivităţilor de persoane, p. 177 Secţiunea a 4-a – ÎNDATORIRILE FUNDAMENTALE
166. Reglementarea constituţională a îndatoririlor fundamentale, p. 181;
167. Îndatoriri decurgând din limitele exercitării drepturilor şi libertăţilor, p. 182 nea a 5-a – AVOCATUL POPORULUI
168. Scurt istoric, p. 183; 169. Rolul şi atribuţiile Avocatului Poporului, p. 184 Secţiunea a 6-a – DREPTUL LA O JUSTIŢIE ECHITABILĂ
170. Premise şi reglementare, p. 185; 171. Elementele constitutive ale dreptului la o justiţie echitabilă, p. 187;
172. Sfera şi limitele aplicării prevederilor Convenţiei cu privire la un proces echitabil, p. 188; 173. Limitele de aplicare din punct de vedere material, p. 189.; 174. Garanţiile care decurg din prevederile art. 6 al Convenţiei, p. 190
Titlul III – SISTEMUL INSTITUŢIONAL AL PUTERII
Capitolul I – AUTORITĂŢILE PUBLICE Secţiunea l-a – FORME INSTITUŢIONALIZATE
175. Categorii de autorităţi publice – ca forme instituţionalizate ale sistemului puterii., p. 195; 176. Structura sistemului, p. 199 Capitolul II – TITULARUL SUVERANITĂŢII – POPORUL Secţiunea l-a – ORGANIZAREA JURIDICĂ ŞI POLITICĂ A POPORULUI
177. Categoria de popor, p. 206; 178. Organizarea poporului, p. 207 Secţiunea a 2-a – CORPUL ELECTORAL

179. Noţiunea, condiţia, structura şi organizarea corpului electoral, p. 209; 180. Atributele votului, p. 209 Capitolul II – EXERCITAREA SUVERANITĂŢII Secţiunea l-a – FORMELE DE EXERCITARE A SUVERANITĂŢII – 181. Votul şi eligibilitatea, p. 210; 182. Referendumul, p. 213 Secţiunea a 2-a – ALEGERILE

183. Listele electorale, p. 215; 184. Circumscripţiile de votare, p. 216;

185. Secţiile de votare, p. 216; 186. Birourile electorale, p. 217;

187. Propaganda electorală sau „campania electorală", p. 217;

188. Operaţiunea alegerilor şi controlul legalităţii acesteia, p. 218.

Titlul IV – PARLAMENTUL

Capitolul I – DREPTUL PARLAMENTAR Secţiunea l-a – NOŢIUNEA DE DREPT PARLAMENTAR

189. Definiţia dreptului parlamentar, p. 220.190. Principiile dreptului parlamentar, p. 222

Secţiunea a 2-a – SURSELE DREPTULUI PARLAMENTAR

191. Sursele scrise, p. 224; 192. Sursele cutumiare, p. 229; Capitolul II – STATUTUL PARLAMENTARILOR Secţiunea l-a – MANDATUL PARLAMENTAR

193. Natura juridică a mandatului parlamentar, p. 230;

194. Durata mandatului parlamentar, p. 232

Secţiunea a 2-a – PROTECŢIA MANDATULUI PARLAMENTAR

195. Incompatibilităţile, p. 235; 196. Imunităţile, p, 236;

197. Indemnizaţiile sau alte forme de sprijin material, p. 239;

198. Regimul disciplinar, p. 240; 199. Drepturile şi îndatoririle parlamentului, p. 241

Capitolul III – STRUCTURA; ORGANIZAREA ŞI FUNCŢIONAREA PARLAMENTULUI Secţiunea l-a – STRUCTURA PARLAMENTULUI

200. Bicameralismul, p. 244; 201. Structura bicamerală a Parlamentului, p. 246; Secţiunea a 2-a – ORGANIZAREA PARLAMENTULUI

202. Organele directoare ale adunărilor, p. 249; 203. Structuri ale şedinţelor comune, p. 253; 204. Comisiile parlamentare, p. 253; 205.

Grupurile parlamentare, p. 261 Secţiunea a 3-a – FUNCŢIONAREA PARLAMENTULUI

206. Legislatura, sesiunea şi şedinţa, p. 264; 207. Ordinea de zi, p. 267;

208. Şedinţa şi dezbaterile, p. 268; 209. Votul, p. 270 Capitolul IV – FUNCŢIILE PARLAMENTULUI

210. Sistemul funcţiilor Parlamentului, p. 272 Secţiunea l-a – FUNCŢIA DE INFORMARE

211. Necesitatea informării şi mijloacele de informare, p. 275;

212. Informarea la iniţiativa cetăţenilor – petiţiile, p. 276; 213. Informarea la iniţiativa parlamentarilor, p. 278; 214. Informarea la iniţiativa Camerelor şi a organelor ei interne, p. 279; 215. Informarea Parlamentului la iniţiativa Guvernului, p. 281

Secţiunea a 2-a – FUNCŢIA DE CONTROL ŞI SANCŢIUNILE CONTROLULUI

216. Proceduri şi mijloace de control, p. 282; 217. Proceduri şi mijloace de control cărora, obligatoriu sau aleatoriu, li se asociază sancţiuni politice saulgnale, p. 284 Secţiunea aUCa-FUJŞCJIAJBjELIBERATIVĂ

2 lă tacturile juridice ale Parlamentului, p. 296; 219. Raportul dintre legi şi hotărârile Guvernului, p. 298; 220. Actele Parlamentului exclusiv politice, 300; 221. Legea – criteriile legii sau definirea legii, p. 300; Procedura legislativă ordinară, comună sau obişnuită. Logica internă i structura procedurii legislative, p. 304; 223. Procedura legislativă complementară – reexaminarea legii, p. 314; 224. Proceduri legislative speciale, p. 316; 225. Procedura excepţională de substituire – delegarea legislativă, p. 324; 226. Natura juridică a ordonanţelor, p. 327

Tilul V – PREŞEDINTELE ROMÂNIEI

Capitolul I – ROLUL PREŞEDINTELUI ŞI MANDATUL PREŞEDINŢIAL Secţiunea l-a – ROLUL PREŞEDINTELUI

227. Executivul dualist, p. 330; 228. Funcţiile Preşedintelui, p. 331 Secţiunea a 2-a – MANDATUL PREŞEDINŢIAL

229. Dobândirea mandatului preşedinţial, p. 335; 230. Vocaţia la mandatul preşedinţial, p. 338; 231. Durata mandatului preşedinţial, p. 340; 232. Vacanţa funcţiei de Preşedinte al României şi interimatul funcţiei, p. 341

Secţiunea a 3-a – STATUTUL MANDATULUI PREŞEDINŢIAL ŞI AL FUNCŢIEI DE PREŞEDINTE

233. Protecţia mandatului preşedinţial, p. 344; 234.

Răspunderea politică şi juridică a Preşedintelui, p. 345

Capitolul II – ATRIBUŢIILE PREŞEDINTELUI ROMÂNIEI ŞI ACTELE EMISE ÎN EXERCITAREA LOR

Secţiunea l-a – ATRIBUŢIILE PREŞEDINTELUI ROMÂNIEI

235. Clasificarea atribuţiilor, p. 349; 236. Atribuţii pentru exercitarea cărora actele sau faptele preşedinţiale sunt supuse unor condiţii exterioare, p. 350; 237. Atribuţii pentru exercitarea cărora actele sau faptele preşedintelui nu sunt supuse nici unei condiţii exterioare, p. 356 Secţiunea a 2-a – ACTELE PREŞEDINTELUI ROMÂNIEI

238. Actele juridice, p. 358; 239. Este posibil controlul decretelor prin instanţe de contencios administrativ? P. 359

Titlul VI – AUTORITATEA JUDECĂTOREASCĂ

Capitolul I – INSTANŢELE JUDECĂTOREŞTI..."

Secţiunea l-a – CATEGORII DE INSTANŢE ŞI PRINCIPII ALE ORGANIZĂRII JUDECĂTOREŞTI

240. Preliminarii, p. 361; 24L Principii ale organizării judecătoreşti, p. 361 Secţiunea a 2-a – INDEPENDENŢA JUDECĂTORILOR

242. Consacrare şi garanţii, p. 364; 243. Consecinţe ale independenţei judecătorilor, p. 364 Secţiunea a 3-a – STATUTUL MAGISTRATULUI

244. Constituirea corpului magistraţilor, p. 366; 245. Garanţii ale independenţei, imparţialităţii, integrităţii şi demnităţii judecătorului, p. 367

Capitolul II – ACTUL JURISDICŢIONAL Secţiunea l-a – CRITERIILE ACTULUI JURISDICŢIONAL

246. Criteriul formal, p. 370; 247. Criteriul material, p. 372; 248.

Conjuncţia celor două criterii, p. 373

Titlul VII – CURTEA CONSTITUŢIONALĂ

Capitolul I – ORGANIZAREA ŞI STRUCTURA CURŢII

CONSTITUŢIONALE Secţiunea 1 – ORGANIZAREA CURŢII CONSTITUŢIONALE

249. Fundamentul legislativ al organizării Curţii Constituţionale, p. 375;

250. Structura Curţii Constituţionale, p. 376; 251. Condiţii de numire şi procedura de numire a judecătorilor Curţii Constituţionale, p. 382; 252. Mandatul judecătorului de la Curtea Constituţională, p.

383; 253. Organizarea internă a Curţii Constituţionale, p. 386
Secţiunea a 2-a – STATUTUL JUDECĂTORULUI <U
254. Atributele judecătorului constituţional – independenţa şi inamovibilitatea, p. 387; 255. Imparţialitatea judecătorului constituţional şi garanţiile acesteia, p. 389; 256. Răspunderea judecătorului de la Curtea constituţională, p. 396 479
Capitolul II – ATRIBUŢIILE CURŢII CONSTITUŢIONALE".
Secţiunea 1 – CATEGORII DE ATRIBUŢII
257. Enumerare, p. 399; 258. Criteriul clasificării şi clasificarea atribuţiilor Curţii Constituţionale, p. 402 Capitolul III – ATRIBUŢIILE DE CONTROL EXERCITATE DE
CURTEA CONSTITUŢIONALĂ Secţiunea 1 – CONTROLUL DE CONSTITUŢIONALITATE
259. Forme ale controlului de constituţionalitate, p. 404; 260. Controlul constituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora, p. 404; 261.
Controlul constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului, p. 412; 262.
Soluţionarea excepţiei de neconstituţionalitate, p. 416; 263. Judecarea contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic, p.
429; 264. Controlul constituţionalităţii iniţiativelor de revizuire a
Constituţiei, p. 431 Secţiunea a 2-a – CONTROLUL ASUPRA ALEGERILOR PREZIDENŢIALE
265. Obiectul controlului şi tehnicile de control, p. 436; 266. Hotărârile
Curţii Constituţionale, p. 440 Secţiunea a 3-a – CONTROLUL RESPECTĂRII PROCEDURII PENTRU
ORGANIZAREA ŞI DESFĂŞURAREA REFERENDUMULUI ŞI
CONFIRMAREA REZULTATELOR ACESTUIA
267. Referendumul în sistemul constituţional românesc, p. 450; 268.
Atribuţiile Curţii Constituţionale în legătură cu referendumul, p. 450 Secţiunea a 4-a – CONTROLUL ASUPRA ÎNDEPLINIRII CONDIŢIILOR
PENTRU EXERCITAREA INIŢIATIVEI LEGISLATIVE DE CĂTRE CETĂŢENI

269. Iniţiativa legislativă populară, p. 452; 270. Atribuţiile Curţii
Constituţionale, p. 453 Capitolul IV – ATRIBUŢIILE CONSULTATIVE ALE CURŢII
CONSTITUŢIONALE
Secţiunea l-a – ATRIBUŢII ÎN LEGĂTURĂ CU INTERIMATUL PREŞEDINŢIAL
271. Întreruperea mandatului preşedinţial şi interimatul, p. 454; 272.
Avizul Curţii Constituţionale, p. 454 Secţiunea a 2-a – ATRIBUŢII ÎN LEGĂTURĂ CU ANGAJAREA
RĂSPUNDERII POLITICE A PREŞEDINTELUI i
ROMÂNIEI
273. Suspendarea din funcţie a Preşedintelui României, p. 457; 274.: i
Avizul Curţii Constituţionale, p. 458 h
Capitolul V – ACTELE CURŢII CONSTITUŢIONALE Secţiunea l-a – CATEGORII DE ACTE ŞI NATURA LOR JURIDICĂ i
275. Categorii de acte ale Curţii Constituţionale, p. 459; 276. Natura juridică a actelor Curţii Constituţionale, p. 460 Secţiunea a 2-a – TIPURILE DE DECIZII
277. Tipologizarea deciziilor, p. 462; 278. Deciziile simple, p. 463; 279.
SFÂRŞIT